جـــامعة الجـــزائر

معهد العلوم القانونية و الادارية

طبيعــة النــظام القضــائــي الجــزائــري و مدى فعاليته في مراقبة أعمال الادارة

بحث لنيل شهادة الماجستير

في الادارة و المالية العامة

من إعــــداد

ماحـــي هنـــي موســـى

تحـــت إشـــراف

الدكتور حمـــاد محمـــد شـــطا

لجنــــة المناقشــــة

الاستاذ الدكتور ______________ رئيسا

الاستاذ الدكتور ______________ مقررا

الاستاذ الدكتور ______________ عضوا

جانفي 1985

جـــامعة الجـــزائر

معهد العلوم القانونية و الادارية

طبيعـة النـظام القضـائـي الجـزائـري و مدى فعاليته في مراقبة أعمال الادارة

بحث لنيل شهادة الماجستير

في الادارة و المالية العامة

من إعـــداد

ماحـــي هنـــي موســـى

تحـــت إشـــراف

الدكتور حمـــاد محمـــد شـــطا

لجنـــة المناقشـــة

الاستاذ الدكتور ____________ رئيسا

الاستاذ الدكتور ____________ مقررا

الاستاذ الدكتور ____________ عضوا

جانفي 1985

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

امتازت المرحلة السابقة للاحتلال الفرنسي ببساطة الاجراءات القضائية حيث كان الداى يعين قاضي فرد يختاره من بين علماء الإسلام ليفصل فى كل القضايا بغض النظر عن طبيعتها أو محل اقامة اطرافها .

فكانت الاحكام تصدر وفقا للشريعة الاسلامية ، بعيدة عن كل الشكليات المعقدة اذ كانت المرافعة تتم شفاهة ، وأهم وسائل الإثبات فيها تمثلت فى شهادة الشهود وأداء اليمين .

أما الاحكام الصادرة عن القاضي الفرد فتكون قابلة للطعن فيها أمام الداى ، مع ملاحظة أن القاضي الفرد يصدر هذه الأحكام بحضور شاهدين وهما الباشعدل والعدل[1] اذ يتولى العدل تنفيذها نيابة عن القاضي إن لم يتول تنفيذها بنفسه .

يلاحظ أن هذا النظام القضائي الموجود قبل الاحتلال لم يكن عاما وشاملا وواحدا بالنسبة لكل مناطق القطر الجزائرى ، ففى حين كان نظام القاضي الفرد مطبقا فى عواصم البلاد أى فى المدن الكبيرة نجد أن المناطق الريفية كانت تخضع لنظام آخر فى التقاضي ، كما هو الحال بالنسبة لبلاد القبائل حيث كانت الدعاوى ترفع أمام جماعة من الشيوخ ، وكذلك الوضع بوادى ميزاب اذ كان القاضي هو شيخ المسجد يصدر أحكامه طبقا للمذهب الأباضي .

كانت هذه لمحة عن الوضع القضائي السائد قبل الاحتلال الفرنسي ، الذى شرع في القضاء تدريجيا على ما كان موجودا محاولا استبداله بنظام آخر ، لاتزال آثاره فى نظامنا القضائي الحالي ، وأرسيت دعائمه بمجموعة من القوانين فى غالبها لا تخدم

---

(1) الى جانب القاضي (QUADI) نجد الباشعدل (Suppléant) والعدل Greffier

./.

مصلحة الشعب الجزائرى والتى لم يعد لها مقاما فى ظل الظروف الجديدة التى تعيشها بلادنا ، لاسيما وانها قد قطعت شوطا معتبرا فى ميدان التنمية الاقتصادية والنضج الاجتماعى .

ولقد ظل نظامنا القضائى محتفظا بكيانه الذى رسمه له الاستعمار فى المرحلة التى امتدت من الاستقلال لغاية الاصلاح القضائى وذلك بقانون 31/ 12/ 1962 القاضى باستمرارية التشريعات الفرنسية مع بعض التحفظات أى ما عدا تلك التى تتناقض مع السيادة الجزائرية أو تلك التى يسودها طابع التمييز العنصرى .

ثم صدر قانون التنظيم القضائى الذى أدمج المحاكم الادارية الثلاثة فى المجالس القضائية ، فأصبحت أحكامها تستأنف وتنقض أمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى الذى أنشأه المشرع الجزائرى بسنة 1963 والذى اعتبره بعض الفقهاء كما يتضح من خلال البحث اللبنة الأساسية لاتجاه الجزائر نحو الأخذ بالنظام القضائى الموحد وابعادها عن النظام القضائى المزدوج .

هذا ولم نقف فى دراستنا لطبيعة النظام القضائى الجزائرى عند حد الشكل الخارجى بل نستلزم الغوص فى أعماق جوهره لاكتشاف نصيب العدالة الادارية فيه والقواعد المطبقة بشأنها واستقلاليتها عن باقى القواعد المطبقة فى المجال القضائى العادى والتفرقة بين القانون الخاص والقانون العام الغير الموجودة فى الدول الاشتراكية الأخرى ، وكذلك اعطاء امتياز للادارة على حساب الأفراد ، الأمر الذى يجعل من دور الرقابة القضائية على أعمال الادارة عديم الجدوى .

كل هذه المسائل فى نظرنا تعطى أهمية لدراستنا وجعلتنا نختار موضوع هذا البحث الذى نتمنى أن يكون مساهمة علمية فى تعميق معرفة واقعنا ، وتلافى مالا يتماشى مع مصالح شعبنا ، بالاضافة الى عوامل أخرى سيأتى ذكرها بعد حين .

./.

ومما لاشك فيه أن النظام القضائي الحالي عندنا لم يأت صدفة ولم يكتمل دفعة واحدة بل بدت تتضح ملامحه مع واقع التجربة والخطأ من خلال المسيرة التى امتدت إبتداء من الاستقلال الى الآن ، هذه الفترة القصيرة فى عمر شعبنا والتى شهدت محاولات جدّية لاقامة نظام اقتصادى واجتماعي جديد يخلو من الاستغلال وتسوده العدالة الاجتماعية ، ومن هذا فان هذا النظام لن يتحقق بين عشية وضحاها لأن ثمة ارث استعماري لايمكن تجاهله ولا تناسيه يصعب القضاء عليه فى وقت وجيز .

هذه الرواسب الاستعمارية ليست محصورة فى قطاع معين بل هي متشعبة ومشتتة عبر مختلف الميادين، بما فى ذلك ميدان النظام القضائى الذى نحن بصدد دراسته .

فاذا سلمنا أن ثمة آثار من النظام البائد تسربت الى نظامنا القضائى بعد الاستقلال فمعناه أن نظامنا هذا يجد له جذورا فى النظام السابق، ولا يخفى على أحد أن حجم هذه الآثار متسع جدا الى حد اعتبار ، أن النظام البائد هو الأصل للنظام الحالي ومن ثمة كان لزاما علينا التعرض للاصل حتى نتمكن من معرفة الفرع بعد ذلك .

ولا يفوتنا أن نشير أنه اذا كانت التطورات الأولى للنظام القضائى فى بلادنا قد أنجبت هيئة قضائية عليا واحدة ممثلة فى المجلس الأعلى الذى أصبح يحتل محل مجلس الدولة ومحكمة النقض بفرنسا ، فانها لم تقض على الازدواجية القضائية التى أوجدها المستعمر فى بلادنا ، اذ لم تمس هذه التطورات المحاكم الادارية الثلاثة الموجودة بكل من وهران وقسنطينة والجزائر ، والتى انصهرت بعد الاصلاح القضائى فى مجالس قضائية ثلاثة وهى المجالس الواقعة بذات الولايات الثلاثة التى كانت توجد بها المحاكم الادارية .

./.

يتضح مما تقدم أن طبيعة نظامنا القضائي لم تكن واحدة قبل الاصلاح وبعده ، اذ أن المرحلة التالية للاصلاح لم تعرف استقلال القضاء الادارى من الناحية الشكلية ، بل اندمج فى الهيئات القضائية الجديدة أى المجالس بعد صيرورة النظام القضائى ممثلا فقط فى المحاكم والمجالس القضائية والمجلس الأعلى .

غير أن الجانب الموضوعي واختلاف الاجراءات العادية عن الاجراءات المتبعة في المنازعات الادارية يثير بعض الشكوك فى وحدة نظامنا القضائى ويجعل بصمات الازدواجية تبرز كلما تعمقنا فى الدراسة .

ان الرغبة فى هذه الدراسة ومحاولة اثراء عناصر العدالة الادارية واكتشافها وتعميمها وتشجيع المواطنين على استخدامها لمعرفة حقوقهم والمحافظة عليها ، هى التى تمثل أهمية لبحثنا هذا مع ما سبق ذكره بطبيعة الحال .

ونظرا لاختلاف طبيعة النظام القضائى الموجود فى الجزائر اثناء الاحتلال من جهة ونظرا لاختلاف طبيعته بعد الاستقلال من جهة ثانية ، سواء فى المرحلة التي سبقت الاصلاح أو تلك المرحلة التى تلته ، مع تباين هذا الاختلاف في طبيعته وطريقة مباشرة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فى كل مرحلة ، أرتأينا تقسيم بحثنا هذا الى بابين ، خصصنا الأول لدراسة طبيعة النظام القضائى قبل الاصلاح القضائى ، فقدّرنا ضرورة التعرض الى النظام القضائى المزدوج الفرنسي باعتباره أصل النظام القضائى الحالى والأب التّاريخي له ، فى فصل أول ، على أن نتعرض فى الفصل الثانى من هذا الباب الى طبيعة النظام القضائى الجزائرى فى المرحلة الممتدة من الاستقلال الى صدور قانون التنظيم القضائى أى بداية الاصلاح والقضاء على الازدواجية الهيكلية فى الميدان القضائى .

./.

فى حين خصصنا الباب الثانى لدراسة طبيعة النظام القضائى بعد الاصلاح حيث وحدت الهياكل القضائية مع الاحتفاظ بمبدإ العدالة الادارية وجعلناه محلا للفصل الأول ، اما ابراز فعالية هذا النظام الموحد هيكليا فى مجال الرقابة على أعمال الادارة، فتكفل به الفصل الثانى .

الباب الأول (في صفحة مستقلة) مكرر

طبيعة النظام القضائي قبل الاصلاح القضائي

يشكل هذا الباب القاعدة الأساسية فى دراستنا ، لأن نظامنا القضائى الحالى تمتد جذوره عبر التاريخ طوال فترة الاحتلال الفرنسى للجزائر ، حيث كان الفرنسيون يعتبرون الجزائر مقاطعة فرنسية ، ولا نود أن نجعل من بحثنا ، بحثا يغلب عليه الطابع التاريخيى ، الا ان الضرورة تقتضى أن نذكر بأن الجزائر قبل الاحتلال الفرنسى كانت تابعة للامبراطورية العثمانية حامية الاسلام آنذاك، وعليه فكانت شؤون الجزائر القضائية خاضعة للشريعة الاسلامية كما ذكر أعلاه .

ولما أحتل الفرنسيون الجزائر بقيى المسلمون الجزائريون على عاداتهم القديمة مؤقتا يعملون بأحكام الشريعة الاسلامية لحل خلافاتهم أمام محاكم القاضى " MAHKAMAS " حيث كانت ترفع أمامه كل المنازعات سواء كانت مدنية أو جزائية ، يصدر القاضى بشأنها أحكاما طبقا لما ورد فى الشّرع .

لكن هذه الوضعية لم تدم طويلا اذ كان المستعمر يهدف الى بسط نفوذه والتهام كل القطاعات الحسّاسة فى البلاد لطمس الشخصية الوطنية ، فبادرت السلطات الاحتلالية فى وقت مبكر باصدار أمر بتاريخ 22 فبراير 1841 تضمّن انتزاع المسائل الجزائية من اختصاص القاضى المسلم لاسناد النظر فيها الى المحاكم الفرنسية .

./.

كذلك الشأن بالنسبة للمسائل المدنية فإنها انتزعت، هى الأخرى من اختصاص القاضي المسلم بمقتضى عدة نصوص قانونية ابرزها مرسوم 17 أفريل 1889 المعدّل بمرسوم 25 ماى 1892 وأخيرا جاء أمر 23 نوفمبر 1944 الذى قصّر دور القاضي المسلم فى نظر القضايا المتعلقة بالأحوال الشخصية فقط ، مع مراعاة الحرية الممنوحة للأهالى فى اللجوء اليه أو الى المحاكم الفرنسية .

استولى الاحتلال تدريجيا على كل البلاد ، ودعم مركزه الاستعمارى فتأكدت لديه فكرة اعتبار الجزائر مقاطعة فرنسية .

هذه الفكرة التى توحى بحتمية اخضاع الجزائر الى ذات الاحكام والنظم القانونية المطبقة فى المقاطعات الفرنسية الأخرى ، وبالتالى فان النظام القضائى المعمول به فى فرنسا هو ذاته المطبق فى الجزائر قبل الاستقلال عدا بعض الخصوصيات المميزة للجزائر والهادفة الى ترسيخ الاحتلال والناتجة عن الظروف الاقتصادية والاجتماعية والعقائدية فى الجزائر والمخالفة لتلك الموجودة فى فرنسا .

لذا فان التبعية الاستعمارية قد اقتضت أن يكون القضاء الجزائرى تابعا للقضاء الفرنسى ، فوجدت الازدواجية القضائية فى جزئها الأول أى كدرجة أولى فى الجزائر ، على أن تستأنف أو تنقض الاحكام الصادرة عن الهيئات القضائية الادارية أو العادية فى باريس .

هكذا كان الوضع فى المرحلة السابقة على الاستقلال ، لكنه ما لبث أن تغير فى المرحلة اللاحقة له ، حيث أن هذه الاحكام لم تعد تستأنف أو تنقض أمام الجهات القضائية فى فرنسا ، بل صارت تستأنف وتنقض أمام المجلس الأعلى بالجزائر الذى أنشئ سنة 1963 ، والذى أصبح يجمع بين اختصاصات مجلس الدولة فيما يخص القضاء الادارى ، وبين اختصاصات محكمة النقض فيما يخص القضاء العادى .

./.

فاختلاف الوضع القضائي اذن قبل الاستقلال وبعده يفرض علينا تقسيم هذا الباب الى فصلين ، نتناول في الأول طبيعة النظام القضائي أثناء الاحتلال ، ونخصص الثاني لبيان طبيعة النظام القضائي بعد الاستقلال وقبل الاصلاح القضائي .

الفصل الأول

طبيعة النظام القضائي في الجزائر اثناء الاحتلال

نظرا للأهمية التي تشكلها مرحلة ما قبل الاستقلال في حياة نظامنا القضائي ، اذ أخذ هذا الأخير جزءا لا يستهان به من طبيعة ومميزات النظام السابق للاستقلال ، وحتى تكون دراستنا أوفى فضلنا التعرض للنظام القضائي المزدوج في مبحث أول ، على ان نخصص مبحثا ثانيا الى تتبع المراحل المختلفة التي تتبين من خلالها كيفية دخول العدالة الادارية التي الجزائر والتي لا تزال الى يومنا هذا .

المبحث الأول

النظام القضائي المزدوج أثناء الاحتلال

مؤدى هذا النظام أن تتقاسم السلطة القضائية جهتان قضائيتان ، احداهما جهة القضاء العادي ، وتختص بالنظر والفصل في المنازعات العادية أي تلك التي تثور بين الافراد فيما بينهم ، أو بين الافراد من ناحية ، وبين الدولة كإدارة عادية أي خالية من مظهر السيادة ، كحالة قيام الادارة بتصرف عادي يتشابه مع تصرف الافراد مثل ذلك ، النشاط التجاري أو النشاط الصناعي ، من ناحية ثانية . وثانيهما جهة القضاء الاداري وتختص بالنظر والفصل في الخصومات القضائية ذات الطابع

./.

الادارى أى تلك التى تنشأ بين الأفراد من جهة والادارة بوصفها سلطة عامة أو صاحبة سيادة من جهة أخرى .

فى ظل النظام القضائى المزدوج نكون أمام جهتين قضائيتين تتكون كل جهة فنيه ، من عدة محاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، وعلى رأس كل جهة قضائية محكمة عليا تسمّى مجلس الدولة بالنسبة لجهة القضاء الادارى ، ومحكمة النقض بالنسبة لجهة القضاء العادى (1) .

---

(1) نجد تطبيقات هذا النظام فى كل من بلجيكا ومصر واليونان والمانيا الفيدرالية وايطاليا ،ويكتسى هذا النظام طابعا خاصا من دولة الى أخرى ، حيث تدخل عليه بعض التعديلات فى هياكل جهة القضاء الادارى ، فاحيانا لانجد الا مجلس الدولة وتكون اختصاصاته محصورة فى الغاء القرارات الادارية المخالفة للقانون.

أما باقى المسائل الادارية الأخرى كالمنازعات المتعلقة بالتعويض ،فتبقى من اختصاص المحاكم العادية ، ولا وجود لمحكمة التنازع .

نجد فى بلجيكا مثلا مجلس دولة مختص بتقديم الاستشارة للحكومة ، وله اختصاصات قضائية محصورة فى الغاء تصرفات السلطة الادارية اللامشروعة ونقض أحكام الهيئات القضائية الادارية المختلفة . أما المنازعات الخاصة بالمسؤولية الادارية (التعويضات) فهى من اختصاص القضاء العادى الذى يفصل فيها طبقا لاحكام القانون الخاص وفى حالة وجود نزاع بين جهات القضاء العادى ومجلس الدولة (C.E) فان محكمة النقض (C.C) هى التى تفصل فيه باعتبارها أعلى هيئة قضائية (Juridiction Suprême. J.L. Joinville, Organisation et procédure judiciaire, Imprimerie Centrale d'ANNABA, Janvier 1971. Tome I page 45.

وخلافا للوضع السائد فى كل من بلجيكا وفرنسا ، نجد فى مصر أن مجلس الدولة ، يطلق على النظام القضائى الادارى كله اذ تربع على قمّته المحكمة الادارية العليا ، ثم محكمة القضاء الادارى ، ثم المحاكم التأديبية ، فالمحاكم الادارية ، بالاضافة الى قسم الفتوى والتشريع وهيئة المفوضين . يختلف اذن مجلس الدولة المصرى عن غيره فى كونه لا يعتبر درجة من درجات التقاضى ، وانما منه يتكون نظام التقاضى الادارى أى أن جهة القضاء الادارى فى مصر كلها يطلق عليها مجلس الدولة ، فى حين ان مجلس الدولة البلجيكى أو الفرنسى يعتبر كل منهما درجة من درجات التقاضى إذ تستأنف أو تنقض أمام كل منهما أحكام الهيئات القضائية الدنيا فيما يتعلق بالقضايا الادارية .

./.

على ضوء ما تقدم ، نقسم هذا المبحث الى مطالب ثلاث ، نخصص الأول الى نشأة النظام القضائى المزدوج ونعالج فى المطلب الثانى تطور هذا النظام ، على أن نتعرض فى المطلب الثالث الى كيفية توزيع الاختصاص بين القضاء العادى والقضاء الادارى .

المطلب الأول

نشأة النظام القضائى المزدوج

لم يقع خلاف بين الفقهاء حول بداية ظهور هذا النظام فى فرنسا ، وعنها نقلته دول عديدة فى العالم ، كما اتفق الجميع على قيام هذا النظام على أساسين أحدهما نظرى ، نبحثه فى الفرع الأول ، وثانيهما عملى نناقشه فى الفرع الثانى .

الفرع الأول

الأساس النظرى

يعتمد الأساس النظرى على فلسفة "مونتسكيو" القائمة على مبدإ الفصل بين السلطات حيث تستقل كل سلطة من السلطات الثلاث التنفيذية ، والتشريعية ، والقضائية فى أداء المهمة التى أناطها بها الدستور (1) .

تطبيقا لهذا المبدأ رأى رجال الثورة الفرنسية أنه من الضرورى أن تلتزم كل سلطة بحدودها ولا تخرج عليها وفقا لمبدأ اختصاص كل سلطة

---

(1) جاء فى مقولة "مونتسكيو" "تقول التجربة الابدية ان كل انسان يملك سلطة يميل الى اساءة استعمالها ، وهو يذهب بعيدا حتى يجد حدودا ".

"وحتى لا يساء استعمال السلطة يجب من خلال تنظيم الأمور أن السلطة توقف السلطة" (عن الاستاذ ميشال مياى Michel MIAILLE) دولة القانون - ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1979 ص 238).

الا ان الاشارة جديرة الى ان مونتسكيو لم يقل بالفصل المطلق بين السلطات، ولكنه قال بتوازن أو بتعاون السلطات ، لكن رجال الثورة الفرنسية أعطوا هذا المبدأ تفسيرا يتماشى مع رغباتهم والظروف التى عاصرتهم ، على سبيل المثال ماجاء فى المادة 16 من اعلان الحقوق لسنة 1789 : " ان كل مجتمع لا تتوفر فيه ضمانة للحقوق مؤمنة ولا فصل للسلطات محدد ليس له دستور البتّة " .

./.

بالمهمة التي أناطها بها الدستور ، وبالتالي حظر على السلطة القضائية ممثلة في محاكمها على اختلاف أنواعها ودرجاتها النظر أو الفصل في القضايا الادارية وإلا عدّ ذلك تدخلا من طرف السلطة القضائية في أعمال السلطة التنفيذية .

وتجسيدا للمبدإ المذكور أعلاه صدر القانون الثوري بتاريخ 16و24 أوت 1790 الذي قرر الفصل بين الوظائف القضائية والوظائف الادارية ومنع على المحاكم العادية النظر في القضايا الادارية .

كما جاء نص المادة 13 من هذا القانون صريحا بهذا الشأن فقالت: " إن الوظائف القضائية مستقلة وتظل دائما متميزة ومنفصلة عن الوظائف الادارية ، وليس للقضاة أن يعرقلوا بأية صورة كانت أعمال الهيئات الادارية وإلا أتهموا بالاعتداء[1] (à peine de forfaiture) ، أو أن يستدعوا رجال الادارة للمثول أمامهم لمقاضاتهم بسبب قيامهم بوظائفهم " .

وفي ذات المعنى صدر القانون الجزائي الفرنسي الصادر بتاريخ 1810 فحرم في مادته 131 على المتصرفين الاداريين الاعتداء على الوظائف القضائية والتدخل للفصل في القضايا العادية التي هي من اختصاص المحاكم العادية ، كما جرّمت إحدى مواده الأفعال المنافية لهذه المحظورات ومن يقوم بها[2] .

---

(1) د .فؤاد العطار ـ القضاء الاداري ـ دار النهضة العربية ـ ص117 (لم تظهر عبارة "وإلا اتهموا بالاعتداء" في الترجمة ، والتي نرى ضرورة لها لأنها تؤدي الى معنى العقاب الذي قد يلحق بكل من يتعدى حدود السلطة التي ينتمي اليها ليتدخل في حدود السلطة الاخرى حفاظا على استقلال كل سلطة من السلطات الثلاث) .

(2) Art. 127 C.P : "Coupables de forfaiture et punissables de la dégradation civique, les Juges qui violeraient ces défenses".

الفرع الثاني

الأساس العملي

تمثل الأساس العملي في سخط رجال الثورة الفرنسية وتضمرهم نتيجة تأثرهم بما استقر في الأذهان من ذكريات سيئة كان السبب فيها الاعمال والتصرفات التي كانت تباشرها جهات القضاء المختلفة في عهد الملكية المطلقة في فرنسا .

كان كل من مجلس الملك وهيئة المراقبين ومحاكم المحاسبة وديوان الاعانات والضرائب تتشكل منها المحاكم الادارية . وقد ظهرت عيوب هذه المحاكم عند التطبيق اذ كانت غير موفقة نظرا لتداخل اختصاصاتها من جهة وتعسفها لعدم توافر الضمانات الكافية والواضحة لاجراءات التقاضي أمامها من جهة أخرى .

فكانت النتيجة المنطقية التي ترتبت حتما بعد نجاح الثورة أن ألغيت هذه المحاكم التي كانت تعتبر جهات قضائية إدارية ، بسلسلة من القوانين كان آخرها القانون الصادر بتاريخ 27 أفريل والقانون الصادر في 25 ماى من سنة 1790 .

أما البرلمانات[1] (Parlements) ... ـافة لما كانت تقوم به من أعمال هادفة لعرقلة نشاط الادارة ومعارضة كل اصلاح فإنها تمادت في تصرفاتها التعسفية الى حد استدعاء رجال الادارة أمامها ومنا قشتهم في اعمالهم الادارية ، الامر الذي نجم عنه إحجام هؤلاء الاداريين عن القيام بوظائفهم كما ينبغي ، خشية التعرض للعقوبة .

---

(1) د . عثمان خليل عثمان ـ مجلس الدولة ورقابة القضاء لاعمال الادارة ، الطبعة الخامسة "عالم الكتب ص. 13" يرى أنها كانت تشبه محاكم الاستئناف الحد يثة في مهمتها " .
فلفظ البرلمانات اذن كان يطلق على المحاكم العادية في ظل النظام السابق للثورة في فرنسا ، وكانت هذه البرلمانات تعارض أى اصلاح من شأنه التقليل من أهميتها لأنها لم تكن تتقاضى مرتبات ، بل كانت تعيش من الرسوم القضائية الامر الذى جعلها تنشط وتتعسف ، وبالتالى نالت كراهية الشعب ورجال الثورة

./.

ومن أمثلة تعسف هذه البرلمانات، أن كانت هي المختصة بتسجيل الاوامر والقرارات الحكومية التي تصدرها الحكومة طبقا للقاعدة - المعمول بها آنذاك - والقاضية بعدم جواز تنفيذ أي أمر أو قرار تصدره الحكومة الابعد أن تقوم البرلمانات بتسجيله فاذا امتنعت هذه الاخيرة عن القيام بهذا الاجراء (أي التسجيل) تعذر على الحكومة تنفيذ هذه الاوامر مهما طالت المدة . فكانت الوسيلة الوحيدة لتفادي تعسف البرلمانات بعدم تسجيل أوامر الحكومة ، هي حضور الملك شخصيا أمامها للتخلص من مماطلتها المؤدية الى عرقلة النشاط الاداري .

وبهدف معالجة الاوضاع السيئة السائدة آنذاك وحتى يتسنى للادارة أن تقوم بنشاطها على أحسن وجه دون تدخل القضاء ، تقرر الغاء هذه المحاكم القديمة أي البرلمانات .

المطلب الثاني

تطور النظام القضائي المزدوج

في ظل تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وباسمه أسند رجال الثورة الفرنسية الى الادارة العاملة أو الادارة النشطة Administration active جزءا من الوظيفة أو الأعمال القضائية وبهذا تكون المنازعات الادارية قد دخلت مرحلة جديدة سميت بمرحلة الادارة القاضية (Administration-Juge) التي نخصص لدراستها الفرع الاول من هذا المطلب ، على ان نتعرض في الفرع الثاني منه الى ظهور مجلس الدولة الفرنسي .

الفرع الأول

مرحلة الادارة القاضية

من خلال تعرضنا للاساس النظرى الذى يقوم عليه النظام القضائي المزدوج فى فرنسا ، ذكرنا أن نصوصا قانونية عديدة منعت على المحاكم العادية حق النظر والفصل فى المنازعات الادارية ، وهنا يثور التساؤل حول مصير هذه المنازعات والى أية جهة أسند اليها اختصاص الفصل فيها ؟

الظاهر ان رجال الثورة الفرنسية كان همهم الوحيد هو تجنب اعتداء وتعسف المحاكم العادية الهادفين الى شلّ النشاطات الادارية من جهة والقضاء على ما كان يسمى بالمحاكم الادارية الفاشلة فى أداء مهمتها من جهة ثانية، كما سبق أن بيّنّا .

ولم يطرح رجال الثورة الفرنسية فكرة البديل فى أول الامر حيث أن النصوص القانونية التى صدرت ، كانت فى مجملها تحرم على المحاكم العادية الفصل فى المسائل الادارية ، ولم تنشئ محاكم ادارية تختص بالفصل فى تلك المسائل ، ولعل السبب فى ذلك أن الثوريين لم يحبّذوا أن تتجدد مساوئ المحاكم الادارية القديمة كديوان المحاسبة وديوان الاعانات أو الضرائب .

ان قولنا بأن رجال الثورة الفرنسية لم يفكروا فى البديل وبالتالى لم يعملوا على انشاء محاكم ادارية فى بداية الأمر ، لا يعنى أن ميدان المنازعات الادارية قد أهمل ، ولم ينظم بنصوص قانونية ، فقد صدر بهذا الخصوص قانون 6/ 11 سبتمبر 1790 وقانون 7/ 16 اكتوبر 1790 اللذان يسندان أمر الفصل فى المنازعات الادارية الى الاداريين أنفسهم فأسند القانون الأول حق الفصل فى الخصومات التى تكون فيها الادارة المحلية طرفا الى حكام الاقاليم ، فى حين أوكل القانون الثانى الفصل فى الخصومات التى تكون الادارة المركزية طرفا فيها الى الملك أو رئيس الدولة ، والوزراء كل فيما يخصه .

بناء على ما تقدم صارت الادارة ، سواء كانت المركزية منها أو المحلية ، بموجب القانونين السالفين الذكر - كل في نطاق اختصاصها - هي التي تفصل في المنازعات التي تقوم بينها وبين الافراد ،عن طريق رفع تظلم من الشخص المتضرر من جرّاء التصرف الاداري الى الموظف الذي صدر عنه التصرف الضّار أو الى رئيسه الأعلى .

وهكذا ظلت الادارة خصما وحكما في ذات الوقت اذ أصبحت تفصل في القضايا التي تكون طرفا فيها ، الأمر الذي يجعلها في مركز قوة على حساب خصمها الذي يكون في مركز أضعف ، مما يؤدي لا محالة الى تدعيم موقف الادارة وترجيحه في مواجهة الخصم ، وهذا يتنافى بطبيعة الحال مع قواعد العدالة ، اذ ليس ثمة أية ضمانات تكفل للافراد المتخاصمين مع الادارة الحصول على حقوقهم موضوع القضية ، محل النزاع .

لقد كان هذا النظام مقبولا في أول الأمر ، غير أن هذه الوضعية لم تدم طويلا ، فقد تبين أن الادارة القاضية ، تمارس أعمالا قضائية ، والوظيفة القضائية تدخل في نطاق اختصاص السلطة القضائية ، ومن ثمة فان قيام الادارة بهذه الاعمال يعد اهدارا لمبدأ الفصل بين السلطات -

وتأكيدا لاحترام هذا المبدأ ومحافظة على مبادئ الديمقراطية بدأ التفكير في فصل الادارة العاملة (Administration active) عن الادارة القضائية (Administration contentieuse) ، والحجة التي يعتمد عليها هذا الفصل - بالاضافة الى عدم قبول فكرة الادارة القاضية من الناحية العملية ، اذ لا يعقل أن يكون الخصم ، خصما وحكما في آن واحد - هي أن هناك أساس نظري ودستوري متفرع عن مبدأ الفصل بين السلطات تمثل في فكرة التخصص (Idée de spécialisation) ، بمعنى أن الادارة العاملة أو النشطة تختص بالمهام الادارية بمختلف أشكالها تاركة بذلك ميدان المنازعات الادارية الذي أفردت له هيئة متخصصة .

خلاصة القول أنه قد تم انشاء محاكم ادارية منفصلة عن القضاء العادى من جهة ، وعن الادارة من جهة ثانية كما سيأتى تفصيله فى دراسة لاحقة من هذا البحث .

الفرع الثانى
ظهور مجلس الدولة

ان الاصلاح الذى قام به نابليون كان يهدف أساسا الى تفادى عيوب الادارة القاضية عن طريق انشاء مجلس الدولة (C.E) طبقا لما ورد فى المادة الثانية والخمسين (Art: 52) من الدستور الصادر فى 22 نوفمبر من السنة الثامنة .

ولقد أسندت الى هذا المجلس فى أول الأمر عدة اختصاصات، منها ما هو تشريعى ومنها ما هو ادارى ومنها ما هو قضائى ، فكانت اختصاصاته التشريعية تتعلق بصياغة ما تحيل اليه الحكومة من مشروعات القوانين واللوائح على سبيل الاختيار .

فى حين تمثلت الاختصاصات الادارية للمجلس فى ابداء الرأى وتقديم فتاوى بشأن المشاكل الادارية ، ورأيه قد يكون ملزما كما قد يكون خلافا لذلك .

أما عن اختصاصاته القضائية ، فكان يعتبر هيئة قضائية منفصلة تماما عن الهيئات القضائية العادية ، وبالتالى يقوم بالفصل فى المنازعات الادارية مطبقا عليها أحكام القانون الادارى .

ومما يجب ملاحظته بهذا الصدد أن مجلس الدولة لم يظهر فى البداية بالشكل الذى هو عليه اليوم ، لا من حيث التنظيم فحسب، بل وحتى من حيث الاختصاصات، اذ مرت اختصاصاته القضائية بمرحلتين: مرحلة القضاء المقيّد ، ثم مرحلة القضاء المفوّض :

وبناء عليه نقوم بتوضيح معنى كل من القضاء المقيّد ، والقضاء المفوض فيما يلى :

أولاً : القضاء المقيّد (La Justice retenue)

كان مجلس الدولة الذي جاء خلفاً لمجلس الملك السابق ، يمارس وظيفته طبقاً لمبدأ القضاء المقيد حيث انحصرت تلك الوظيفة في بادئ الأمر على فحص المنازعات الادارية التي تدخل في نطاق اختصاص الادارة المركزية ، واعداد مشروعات الاحكام لها فقط ، ولم يكن بوسعه ولا من حقه أن يصدر أحكاما نهائية بشأنها ، تحوز قوة الشيء المقضي به ، وانما كانت أعماله استشارية لا تتعدى أن تكون اقتراحات ، إذ أن مشروعات الاحكام التي يعدها تخضع لمصادقة رئيس الدولة عليها ، ولا تصدر الا بعد هذا الاجراء .

مما تقدم يتضح أن مرحلة القضاء المقيد ما هي الا امتداد لمرحلة الادارة القاضية بكل ما في الأمر هو الاستعانة بمستشار وهو مجلس الدولة الذي ظلت اختصاصاته مرهونة بمصادقة الرئيس حتى سنة 1872 كما يتضح أدناه .

ثانياً : القضاء المفوّض (La Justice déléguée)

تجاوز مجلس الدولة الفرنسي مرحلة القضاء المقيد التي دامت ما يقرب ربع قرن ، حيث وقع تطور ملموس في وظيفته ، تجسد هذا التطور على وجه التحديد بالقانون الصادر في 24 مايو 1872 الذي يجعل من مجلس الدولة جهة قضاء اداري بالمعنى الصحيح يقوم بالفصل في المنازعات الادارية بشكل حرية ويصدر أحكاما نهائية بصددها ، تعتبر نافذة بمجرد اصدارها .

وهكذا لم تعد احكامه خاضعة لمصادقة رئيس الدولة كما هو الحال في مرحلة القضاء المقيد ، بل دخلت وظيفة مجلس الدولة عهداً جديداً ، ابتداء من صدور القانون المذكور أعلاه - في ظل الجمهورية الثالثة أطلق عليه مرحلة القضاء المفوض .

./.

وما تجدر الاشارة اليه أنه في ظل مرحلة القضاء المفوّض لم يفقد مجلس الدولة وظيفته السابقة كمستشار لدى رئيس الدولة، وانما زيادة على الوظيفة القديمة (أي الاستشارة) ، تحصل على وظيفة جديدة ، تمثلت في القضاء الاداري المتحرّر من كل قيد حيث أصبح ككل المحاكم يبتّ في المنازعات الادارية التي ترفع أمامه ويصدر فيها أحكاما قاطعة باسم الشعب الفرنسي ، لا تخضع لأى تعقيب أو مصادقة من أية جهة كانت .

في هذا المضمار صار مجلس الدولة يتكون من قسمين : قسم قضائي يستقل تماما عن القضاء العادي وعن الادارة العاملة أو النشطة وقسم استشاري ورثه عن العهد القديم .

الآ أن الدور الهام الذى أصبح يتمتع به مجلس الدولة في اطار هذه المرحلة قد مكّنه تدريجيا من القضاء على الفكرة القديمة المتعلقة بالادارة القاضية كما يوضحها الفرع الثالث .

الفرع الثالث

هجرة فكرة الوزير القاضي (Le Ministre-Juge)

يرى رأى أن النظام القضائي الاداري في فرنسا قد اكتمل ابتداء من سنة 1872 (1) .

غير أن التطور الهام الذى طرأ على النظام القضائي الاداري في فرنسا لم يكتمل بصفة مطلقة حيث ظلّت لصيقة به بعض رواسب الماضي التي تمثلت في فكرة الادارة القاضية التي لم يتخلص منها نهائيا ، اذ كان كل وزير في نطاق اختصاص وزارته هو القاضي

---

(1) هذا الرأى يأخذ به كل من : - André DELAUBADERE - Manuel de Droit Administratif 2ème édition. L.G.D.J, 1976. P.43.

د . فؤاد العطار - القضاء الاداري - دار النهضة العربية .ص 181 .

./.

الادارى ، صاحب الولاية العامة ، أما مجلس الدولة فكان يعتبر قاضي الاستئناف ، وعليه فان الافراد المتضررين يرفعون دعواهم وتظلماتهم قبل كل شئ الى الوزير المختص ولا يستطيعون رفعها مباشرة أمام مجلس الدولة . وعندما يفصل فيها الوزير المختص ولم يقتنع أصحابها بقرار الوزير ، يرفعون النزاع الى مجلس الدولة عن طريق الاستئناف .

لم يتحمّل القضاء الادارى هذه الوضعية طويلا اذ سمح لنفسه أن يتعداها ويحدث جديدا في قضية "كادوت" (CADOT) [1] بتاريخ 13 ديسمبر 1889 ، حيث قبل مجلس الدولة الدعوى المتعلقة بهذه المنازعة مباشرة ، دون انتظار مرورها عن طريق الوزير القاضي ليفصل فيها مقدما . وابتداء من هذا التاريخ تحول مجلس الدولة من محكمة استئناف الى القاضي صاحب الولاية العامة في القضايا الادارية ، وذلك بعد أن اغتصب هذا الحق من نظام الوزير القاضي الذى لقى حتفه في قضية كادوت المذكورة .

بهذه الكيفية تمكن مجلس الدولة الفرنسي من الابتعاد عن فكرة الادارة القاضية والتخلص منها وهجرها نهائيا ، الأمر الذى جعل النظام القضائي في فرنسا يزداد أكثر وضوحا .

بقي مجلس الدولة صاحب الولاية العامة في المنازعات الادارية في الوقت الذى كان فيه اختصاص مجالس الاقاليم محصورا على وجه التحديد ، حتى سنة 1953 في 13 سبتمبر من ذات السنة ، بصدور مرسوم ، قلب قواعد الاختصاص رأسا على عقب ، فسميت مجالس الاقاليم ، التى تكون موضوع فرع في المبحث الثاني من هذا الفصل ، بالمحاكم الادارية وصارت صاحبة الولاية العامة أو الاختصاص العام في المسائل الادارية ، في حين انحصر اختصاص مجلس الدولة في بعض المواد التى يفصل فيها كقاضي أول وآخر درجة ، وهو في ذات الوقت

---

1 - M. Long, P. WEIL, G. BRAIBANT, les grands arrêts de la juris-prudence administrative - Sirey 7ème édition 1978. P.27.

قاضي استئناف بالنسبة لجميع الاحكام الابتدائية التى تصدرها المحاكم الادارية ، وقاضي نقض بالنسبة للاحكام النهائية الصادرة عن جهات القضاء الادارى المختلفة .

نتيجة لكل هذه التطورات برز النظام القضائى الفرنسى على حقيقته ، فاتضحت ازدواجيته ، لكن المشكلة التى تثور بعد هذا الوضوح تكمن فى الكيفية التى يتم بها توزيع الاختصاص بين القضائيين العادى والادارى ، هذا ما سنعالجه فى المطلب الموالى .

المطلب الثالث

كيفية توزيع الاختصاص

مشكلة توزيع الاختصاص أو تحديده بين جهتى النظام القضائى المزدوج تكاد تكون هى العقبة الوحيدة فى وجه هذا النظام ، لأن مسألة تحديد الاختصاص ذات أهمية بالغة حيث تقوم على أساسها كل جهة بأداء وظيفتها ، وعلى أساسها أيضا تتضح الأمور وتتباين القضايا التى تدخل فى نطاق اختصاص القضاء الادارى مع تلك التى تدخل فى نطاق اختصاص القضاء العادى ، وتبعا لذلك يحدد القانون الواجب تطبيقه على تلك المنازعات ، فالقانون الادارى يطبق بشأن المسائل الادارية ، فى حين يطبق القانون العادى على المسائل العادية .

هذا يؤدى بنا حتما الى البحث عن المعايير أو الأساليب المتبعة فى هذا المجال لضمان حسن سير مرفق القضاء بجهتيه على أحسن وجه ، ولا يسعنا بهذا الصدد الأن ننذكر أن ثمّة معيارين يتم على أساسهما توزيع الاختصاص بين جهة القضاء العادى وجهة القضاء الادارى ، مخصص لكل منهما فرعا على النحو التالى :

الفرع الأول
المعيار العام

يعنى هذا المعيار أن يتم توزيع الاختصاص بين الجهتين على أساس طبيعة المنازعة ، فاذا كانت المنازعة ذات طبيعة ادارية تكون من اختصاص القضاء الادارى ، أما اذا كانت طبيعة المنازعة مدنية فانها تكون من اختصاص القضاء العادى .

وقد يبدو هذا المعيار سهلا وبسيطا لأول وهلة ، الا أن الحقيقة غير ذلك ، إذ أن المشكلة التى تصادفنا فيما بعد ، هي كيفية معرفة طبيعة هذه المنازعة ، وعلى أى أساس نقول هذه منازعة ذات طبيعة ادارية وأن تلك منازعة ذات طبيعة مدنية . اذن قبل أن نجعل من هذه المنازعة أو تلك من اختصاص جهة قضائية معينة يجب أن نحدد بادئ ذى بدء طبيعة المنازعة .

يرى البعض أن تعرف طبيعة المنازعة من خلال التشريعات التى تنظم المسائل المتعلقة بالاختصاص ، فاحيانا ينص التشريع صراحة على ذلك ، كأن يقول : " تعتبر المنازعة ادارية بطبيعتها اذا كانت الادارة طرفا فيها ، أو اتصلت بمرفق عام أو بفكرة النفع العام"[1] ، واحيانا أخرى نجد ان التشريع يقرر قاعدة عامة غير واضحة ومن ثمّة يكون قد ألقى على عاتق القضاء عبئ تحديد طبيعة المنازعة ، وبالتالى تحديد الاختصاص لجهة قضائية معينة ، كما هو الشأن فى نص المادة 13 من قانون 16 ـ 24 أوت 1790 [2] ، حيث يتضح من نص المادة أن التشريع قد أكد على الاستقلال الذى يجب أن تتمتع به الادارة ازاء المحاكم العادية ، لكنه لم يوضح طبيعة المنازعة والكيفية التى يتم بها تحديد الجهة المختصة بكل منازعة .

---

(1) د . فؤاد العطار ـ القضاء الادارى ـ دار النهضة .ص 186 ومابعدها
(2) راجع الصفحة 10 من هذا البحث .

./.

فطبيعة المنازعة طبقا لهذا المعيار اذن حددت بأن تكون ادارية كلما كانت الادارة طرفا في النزاع .

وفكرة "الادارة طرفا في النزاع" أعتنقت في فرنسا في بادئ الأمر ووزع الاختصاص على اساسها بين الجهتين القضائيتين ، وكان الدافع الاساسي في ذلك هو منع المحاكم العادية من مراقبة وعرقلة نشاط الادارة كلما أمكن ذلك ، غير أن هذه الفكرة اذا تظاهرت بالمنطق آنذاك لاعتبارات سياسية محضة ، فان التجربة العملية فيما بعد قد أعطت نتائج عكسية واثبتت عدم صلاحيتها ، لأنها تجعل من اختصاص جهة القضاء الاداري اختصاصا واسعا جدا ، هذا بالاضافة الى أن المبررات والاعتبارات السياسية الأولى التي قامت عليها هذه الفكرة قد قضي نحبها .

وما يجدر بنا أن نلاحظه بهذا الشأن أن قواعد أو معايير تحديد الاختصاص لم تكن واضحة وثابتة منذ البداية ، بل هي في تطور مستمر ، تساير تطور الظروف السياسية والاحوال الاجتماعية والاقتصادية .

فالمعيار العام لم يبق محصورا في فكرة "الادارة طرف في النزاع" ، ومن ثم تقسيم أعمالها الى أعمال سيادية يختص بها القضاء الاداري وأعمال عادية تدخل في نطاق اختصاص القضاء العادي ، بل تطورت هذه الفكرة بعد ذلك ، وظهرت على غرارها أفكار أخرى كتلك التي أصبحت تؤسس عليها المنازعة الادارية والمتمثلة في الخصومة الناتجة عن الاعمال التي تقوم بها الادارة بغرض تسيير وتنظيم المرفق العام[1] حيث بدا ذلك جليا في قضية بلانكو (BLANCO) الشهيرة سنة 1873[2] .

---

(1) للمزيد من المعلومات وتطورها في الفكر المعاصر ، راجع :
د . جمال محمد شطا ـ تطور وظيفة الدولة ـ الكتاب الاول ـ نظرية المرفق العام ص. 37 وما بعدها .

(2) M. LONG, P. WEIL, G.BRAIBANT les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Sirey 7ème édition 1978. P.5

هكذا صارت فكرة المرفق العام هي الغالبة في تحديد اختصاص جهة القضاء الاداري ، فأصبح اختصاص هذه الجهة ينعقد لا على أساس أعمال السلطة العامة اعتمادا على المعيار العضوي المستنتج من حكم بلانكو كما كانت عليه الوضعية سابقا ، بل كلما كان نشاط الادارة يهدف الى سير المرفق العام أو تنظيمه وثارت بشأنه خصومة .

غير أن الجدير بالذكر أن قضية بلانكو (BLANCO) ، كان من شأنها زيادة توسيع مجال الاختصاص جهة القضاء الاداري ، فأدرك مجلس الدولة الفرنسي ذلك ، وحاول التضييق منه فيما بعد ، فتبلور ذلك في قضية تيرييي سنة 1903 (1). ومنذ تاريخ هذه القضية فصاعدا ، اصبحت كل التصرفات الادارية المتصلة بسير أو تنظيم المرفق العام والتي تنجم عنهما منازعة ، تعتبر منازعة ادارية ومن ثم يكون الاختصاص فيها لجهة القضاء الاداري كقاعدة عامة الا في حالتين :

الحالة الأولى : اذا كان ثمة نص خاص يسند مهمة الفصل في التصرف الذي قامت به الادارة الى المحاكم العادية .

الحالة الثانية : اذا كانت طبيعة التصرف ذاته توحي الى أن الادارة قد تصرفت كشخص عادي ، فإن المحاكم العادية هي المختصة بالنزاع الذي يثور بهذا الشأن .

نلاحظ أن هذين القيدين تشبههما الاستثناءات الواردة في المادة 7 من قانون الاجراءات المدنية الجزائري والتي كان الهدف منها تضييق اختصاص جهات القضاء الاداري ، كما سيأتي توضيحه في مرحلة لاحقة من هذا البحث .

ولم يقف مجلس الدولة عند حد اعتبار الاعمال الادارية التي تدخل في اختصاصه محصورة في الاتصال بالمرفق العام بعد أن أورد عليها القيدين المشار اليهما سالفا فحسب ، بل ذهب الى أبعد من ذلك حيث أدخل

1 - M. LONG, P. WEIL , G. BRAIBANT, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Sirey, 7ème édition 1978. P.53.

فى نطاق اختصاصه حتى الأعمال الادارية المتصلة بفكرة النفع العام، اذ قرر ذلك بوضوح فى القضية المتعلقة ببلدية "مونسيجور (MONSEGUR) سنة 1921 [1]. والتى تتلخص وقائعها فى أن مجموعة من الصبيان، حاول أحدهم تسلق الأعمدة الكائنة داخل الكنيسة الواقعة فى البلدية المذكورة فنشاء القدر أن سقط أحد تلك الاعمدة على الصبي ، أصيب على اثر ذلك بعاهة مستديمة .

رفع والد الصبي دعوى ضد البلدية أمام مجلس الدولة يطالبها فيها بالتعويض معتمدا فى ذلك على عدم قيام البلدية بالعناية اللازمة لتلك المنشآت الدينية ، الا أن البلدية ، طعنت بعدم اختصاص مجلس الدولة على أساس أن الكنيسة ليست مرفقا عاما ، رفض مجلس الدولة هذا الطعن ، وقرر اختصاصه مبررا ذلك بأن أعمال صيانة المنشآت المتعلقة بالنفع العام تدخل فى مجال الاشغال العامة ، وبالتالى تعتبر أعمال ادارية تختص بها جهة القضاء الادارى ولو لم تتصل بمرفق عام .

يتبين مما تقدم أن مجلس الدولة قد لعب دورا كبيرا فى تطور المعيار العام وجعله يتماشى مع الظروف السائدة فى فرنسا محاولا اصلاحه كلما ظهر عجزه للمحافظة عليه ، وبالتالى المحافظة على السير الحسن لمرفق القضاء ، ولاسيما جهة القضاء الادارى الحديثة النشأة ، وقد برز ذلك بكل وضوح من خلال القضايا المختلفة التى فصل فيها والتى تمت الاشارة اليها اعلاه .

الفرع الثانى

المعيار المحدد

خلافا للمعيار العام القاضى بأن اختصاص احدى الجهتين القضائيتين بالفصل فى المنازعة يكون اعتمادا على طبيعة هذه المنازعة ، وكل ما نتج من تعقيدات وتطور هذه الفكرة كأتصال نشاط الادارة بمرفق عام أو بالنفع العام ، وما الى ذلك من أعمال الادارة كسلطة عامة ... الخ ...

---

(1) M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT Ouvrage précité P. 170.

./.

فان المعيار المحدد مؤداه أن يتم توزيع الاختصاص بين الجهتين على اساس تحديد الاختصاص القضائي لاحداهما ، فاما أن يحدد اختصاص جهة القضاء الاداري بنص تشريعي على سبيل الحصر ، ولا يمكنها أن تتجاوز الحدود المرسومة لها الا بنص جديد يخول لها ذلك ، وبالتالي تبقى جهة القضاء العادي هي صاحبة الولاية العامة أي صاحبة الاختصاص العام بالنسبة لكل المواضيع التي لم يحصرها النص التشريعي الذي حدد اختصاص جهة القضاء الاداري .

واما أن تحدد اختصاص جهة القضاء العادي بنص قانوني وبالتالي يحصر اختصاصها في نطاق معين يحظر عليها تجاوزه ، وتضحى جهة القضاء الاداري هي صاحبة الاختصاص العام ، تفصل في كل القضايا عدا تلك التي أدخلها النص القانوني في مجال اختصاص القضاء العادي والمحددة على سبيل الحصر .

ومما تجدر الاشارة اليه هنا ، هو أن هذا المعيار بالرغم من أنه يبدو سهلا ، ولم يثر أي اشكال من الناحية الظاهرية ، الا أنه في الواقع يتضمن بعض الصعوبة في عملية الحصر ذاتها ، اذ قد ينسى المشرع حصر بعض الموضوعات التي تكون بطبيعتها أو بجوهرها تدخل في اختصاص جهة قضائية معينة ، فتجد نفسها من اختصاص الجهة القضائية الأخرى .

وبالرغم من أن نظامنا القضائي غير مزدوج من الناحية الشكلية أي لا وجود لجهتين قضائيتين منفصلتين كما هو الشأن في فرنسا الا أن المشرع الجزائري قد اعتمد أحد هذين المعيارين في توزيع الاختصاص ، حيث نجد المادة 7 من قانون الاجراءات المدنية تحصر اختصاص الغرف الادارية - جهة القضاء الاداري المندمجة في النظام القضائي الموحد شكلا - في كل قضية تكون الدولة أو احدى البلديات أو احدى الولايات أو احدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية طرفا فيها .

لكن المادة 7 ، لم تأخذ بالمعيار المحدد على اطلاقه ، حيث راعت في هذا التحديد بعض المواضيع ، فأخرجتها على سبيل الاستثناء من اختصاص الغرف الادارية وأسند الاختصاص فيها الى القضاء العادي والهدف من ذلك كما سبق أن ذكرنا هو التضييق من مجال اختصاص

./.

القضاء الادارى . وسوف نعالج كل هذه المسائل بالتفصيل فى فصول ومباحث قادمة من هذا البحث .

خلاصة لما سبق يمكن القول بأن أهمية بيان قواعد أو معايير توزيع الاختصاص القضائى بين جهتيى القضاء ، تفيد أيضا فى تحديد القانون الواجب التطبيق ، فحيثما تكون المنازعة ادارية بطبيعتها او بنص القانون ، تختص بها جهة القضاء الادارى مطابقة عليها قواعد القانون الادارى المخالف لنظيره العادى الذى تطبقه المحاكم العادية فى حالة ما اذا تبين أن المنازعة مدنية بطبيعتها أو بنص التشريع .

المبحث الثانى
أصول القضاء الادارى فى الجزائر

نقصد بأصول القضاء الادارى أو العدالة الادارية ، ذلك التطور التاريخى لهذه العدالة منذ أن وطأت أقدام الاستعمار بلادنا ، مرورا بكل الهيئات التى وجدت لضمان أو للقيام بالاعمال القضائية فى الميدان الادارى حتى نصل الى الغرف الادارية الثلاثة الموجودة على مستوى المجالس القضائية التابعة لوهران وقسنطينة والجزائر .

اجتاز هذا التطور مراحل ثلاث ، ارتأينا ضرورة تخصيص مطلب مستقل لكل مرحلة .

المطلب الأول
مرحلة التأقيت وعدم الوضوح

بدأت هذه المرحلة مباشرة بعد الاحتلال الفرنسى للجزائر حيث كانت هذه الفترة تتسم بالغموض لأن الاحتلال الفرنسى لم يعمم بعد ، على كل القطر الجزائرى ، وبالتالى فكان من الصعب على المحتل انشاء واقامة مؤسسات قضائية دائمة ، فأحدث مجلسين أحدهما مجلس الادارة وهو موضوع الفرع الاول من هذا المطلب ، وثانيهما مجلس المنازعات موضوع الفرع الثانى .

./.

الفرع الأول

مجلس الادارة

(Le Conseil d'Administration)

على اثر احتلال فرنسا للجزائر وبوجه التحديد في 1/12/1831 صدر أمر ملكي (Ordonnance Royale) مقتضاه انشاء مجلس الادارة الذي يتشكل من العسكريين وكبار الموظفين المدنيين الفرنسيين على حد سواء (1).

في هذه المرحلة الغامضة التي ساد فيها مفهوم التأقيت (Provisoire) بالنسبة للمستعمر في كل المسائل نظرا لعدم تأكده بعد من نجاح عملية احتلال البلاد كلها ، أضفى هذا المجلس على نفسه الطابع القضائي موءقتا حيث أعتبر هيئة استئنافية لمختلف الجهات القضائية التي تدنوه في الدرجة اذ أوكلت اليه مهمة النظر في القضايا المدنية والادارية معا ، مما جعل بعض الفقهاء يعتقدون أن هذا الاجراء كان من شأنه ارساء الدعائم الأولية لنظام وحدة القضاء (2).

يلاحظ أن هذا المجلس مع تمتعه بالطابع القضائي باعتباره هيئة استئنافية ، فان الاحكام الصادرة عنه ، لم تكن مبدئيا قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة آنذاك .

---

(1) طبقا للمادة الثانية والثالثة من الامر الملكي الصادر بتاريخ 22 جويلية 1834 ، كان مجلس الادارة يتكون من 3 عسكريين وثلاثة مدنيين هم على التوالي : المقتصد المدني (l'Intendant civil) النائب العام (le Procureur Général) ، ومدير المالية (le Directeur des Finances) ، والضابط العام القائد للقوات وقائد البحرية ، والمقتصد العسكري .

(2) - Claude BONTEMS - Revue Algérienne, volume XII N°2 et 3 Sept. 1975 Page 278

. /.

فأصل القضاء الادارى أو العدالة الادارية فى الجزائر اذن قد وجد بذرته الأولى فى اقامة هذا المجلس الذى كانت له السيادة المطلقة فى اصدار الاحكام مع عدم قابليتها للطعن فيهما أمام أية جهة قضائية أخرى ، ومما يؤيد وجهة نظرنا هذه ، قضية السيد كابى (Sieur CAPPE) التى حدثت وقائعها بعد الاحتلال مباشرة وتمثلت فيما يلى :

وقع عقد بيع ، اشترى بمقتضاه السيد كابى (Sieur CAPPE) منزلا فى الجزائر العاصمة معتقدا أنه قصر الخزناجى آنذاك ، وقد رفض العسكريون المحتلون لهذا المنزل تسليمه للسيد (CAPPE) ، على أساس أن البائع لم يكن مالكا للمنزل ، وقد أصدرت محكمة الجزائر فى هذه القضية حكما بتاريخ 09/ 01/ 1833 تضمن رفض طلب السيد (CAPPE) .

الا أن الادارة لم تقتنع بالحكم ، فطعنت فيه أمام مجلس الادارة ، تطالب بالتعويضات عن مالحق بها من خسارة وما فاتها من كسب (Dommages et intérêts) فى أول افريل 1833 ، وبعد النظر فى القضية اصدر مجلس الادارة حكما يؤيد فيه الحكم الاول الصادر من محكمة الجزائر .

على اثر الحكم الصادر من مجلس الادارة والذى لم يكن فى صالح السيد " كابى " ، توجه هذا الاخير الى مجلس الدولة الفرنسى بدعوى أساسها الطعن فى حكم ادارى يخرج عن اختصاص محكمة النقض .

وردا على هذا الطعن أمام مجلس الدولة ، فقد اعترض وزير الحرب على هذه الدعوى مرتكزا على أربع حجج هى :

1 — الطابع المؤقت لكل الهيئات التى أقيمت فى الجزائر (على اثر الاحتلال طبعا) .

2 — السيادة المطلقة للسلطة الادارية فى الجزائر .

3 — الطابع المدنى للمنازعة .

./.

4– في حالة نقض هذا الحكم من طرف مجلس الدولة ، الى أية جهة قضائية يحال اليها أمر اعادة النظر في القضية ، بما أن كل الجهات القضائية في الجزائر قد فصلت في هذا النزاع .

وبالفعل تغلبت السلطة الادارية في هذا النزاع ، ورفض مجلس الدولة الطعن المرفوع اليه من طرف السيد "كابي" ، بحجة أنه لم يسبق له أن عرض عليه مثل هذا النزاع من قبل .

برفض طعن السيد "كابي" يكون مجلس الدولة قد أكد الطابع السيادي الذي يتمتع به مجلس الادارة المذكور ، كهيئة قضاء اداري وكسلطة ادارية ، كما يعد استمرارية لمفهوم الادارة القاضية ، واغلق كل الأبواب في وجه السيد "كابي" .

ولقد نتج عن قضية السيد "كابي" (CAPPE) وضعية هدفها تقوية مركز الادارة في مواجهة الافراد ، وتدعيم موقف مجلس الادارة كأعلى هيئة قضائية يغلب عليها الطابع الاداري في الجزائر .

احتفظ مجلس الادارة بصفته كأعلى هيئة منظمة للحياة القضائية تتوج نظام وحدة القضاء في الجزائر ، اذ كان يفصل في القضايا المدنية والقضايا الادارية على حدّ سواء ، حتى سنة 1834 حيث صدر امر بتاريخ 10 أوت من السنة المذكورة أكد في مضمونه الطابع القضائي الاداري وبلور الدور القضائي الذي كان يلعبه في ميدان المنازعات الادارية حيث اعتبر بمقتضى هذا الامر ، جهة قضاء اداري له نفس الاختصاصات التي كانت تتمتع بها مجالس الاقاليم في فرنسا (Conseils de Préfecture) .

لقد تضمن هذا الامر ثلاث نقاط تسترعي الاهتمام وتحتاج امعان النظر فيها :

أولا : اعتبار مجلس الادارة كجهة قضاء اداري له نفس الاختصاصات الموكولة الى مجالس الاقاليم في فرنسا .

./.

ثانيا : الحظر المطلق على مجلس الادارة النظر والفصل في المنازعات المتعلقة بالمسائل المدنية ، ومن ثم ، لم يعد الهيئة القضائية العليا الوحيدة التي كانت على رأس التنظيم القضائي والتي كانت ترفع أمامها كل القضايا المستأنف فيها سواء كانت مدنية أو ادارية ، بل صار اختصاصه منحصرا في المنازعات الادارية فقط ، من هنا نلاحظ الكيفية التي نشأ بها القضاء الاداري في الجزائر .

ثالثا : السماح بالطعن في القرارات أو الاحكام التي يصدرها مجلس الادارة أمام مجلس الدولة بعد أن ظلت لفترة سنتين غير قابلة للطعن فيها أمامه ، بالرغم من الطابع الاداري التي كانت تتسم به في غالب الاحيان .

ان أمر 10 أوت 1834 أحدث تغييرات جوهرية في مجرى الحياة القضائية في الجزائر ، اذ بعد أن كان مجلس الادارة الهيئة القضائية العليا التي تنظر في جميع المواد مهما كان نوعها قد انحصر اختصاصه في نظر المنازعات الادارية فقط . وبعد أن كان مجلس الادارة يمثل نظام وحدة القضاء في الجزائر ، نلاحظ من هنا بداية نمو الازدواجية القضائية في بلادنا حيث بدأ الكلام عن توزيع الاختصاص والمشاكل الناجمة عنه ، الا ان المجلس رغم ذلك قد احتفظ بالمركز القوي الذي كان لديه ، اذ أسندت اليه مهمة الفصل في مشاكل الاختصاص(1) في جلسة تحت رئاسة الحاكم العام (Gouverneur Général) وبحضور عضو ممثل عن جهة القضاء العادي .

---

(1) - Claude BONTEMS - Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques. Volume XII N°2 et 3 Sept. 1975 Page 281.

الفرع الثاني

مجلس المنازعات

(Conseil du Contentieux)

يشكل مجلس الادارة الذى سبق الحديث عنه أول بذرة للعدالة الادارية أو القضاء الادارى فى بلادنا كما اتضح من قبل، وهذه البذرة قد وجدت الجو الملائم لازدهارها بشكل جد ملحوظ فى الأمر الصادر بتاريخ 15 أفريل 1845 المتضمن انشاء مجلس المنازعات.

وتعليلا لصدور هذا الأمر، أبرز تقرير الملك، المرفق بالأمر المذكور الضرورة الاجتماعية لاحداث هذه الهيئة وانتزاع الاختصاصات القضائية المتعلقة بالمنازعات الادارية من مجلس الادارة السابق، لتسند الى مجلس المنازعات الجديد.

ركز التقرير الملكي على الدور الذى يمكن للمجلس الجديد أن يلعبه لا فى ميدان الفصل فى المنازعات الادارية فحسب،بل فى ميدان الاستشارات التى يقدمها الى الهيئات الادارية اذ تقتدى بها فى اصدار مختلف تشريعاتها، بمقتضى هذا الدور المزدوج اذن يرتقى مجلس المنازعات الجديد الى مرتبة مجالس الاقاليم الفرنسية[1].

أما اختصاصات هذا المجلس فهى النظر فى كل المسائل أو المنازعات المماثلة لتلك التى كانت تنظرها مجالس الاقاليم فى فرنسا كما سيأتى توضيحها فى فرع لاحق من المطلب الموالى.

عن بداية المنازعة يمكن القول أن الدعوى تتحرك بمجرد تقديم عريضة من طرف المعنى بالأمر، باسم الرئيس، لدى كاتب الضبط، وبعد اجراء عملية التحقيق فى القضايا المعروضة على مجلس المنازعات والتى تكون كتابية أصلا، يصدر المجلس حكمه بحضور 4 أعضاء على الأقل.

---

(1) يتشكل مجلس المنازعات من رئيس و 4 مستشارين، بالاضافة الى كاتب يقوم مقام (Greffier) أى كاتب الضبط.

./.

وخلافا لأحكام مجلس الادارة التي لم تكن قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة في بادئ الأمر ، كما اتضح واستخلص من قضية السيد " كابي " المشار اليها أعلاه، فان الاحكام التي يصدرها مجلس المنازعات، يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة .

وخلاصة ذلك أن المجلس الجديد لايخرج عن كونه مجلسا من مجالس الاقاليم الفرنسية ، لكن تحت تسمية مخالفة لأن الجزائر لم تكن تعتبر مقاطعة فرنسية بعد .

جاء اذن مجلس المنازعات، مدعما لفكرة انشاء ، بل ترسيخ مبادئ العدالة الادارية أو القضاء الاداري في الجزائر التي عرفت ميلادها بوجود مجلس الادارة المذكور أعلاه .

وسوف تزداد هذه الفكرة عمقا بمجيئ مجالس المديريات، خلفا لمجلس المنازعات . وبهذا الصدد لايسعنا الا أن نشير الى تقرير الملك المرافق للأمر الملكي [1] الذى بين الحاجة الماسة لخلق هيئة قضائية ادارية استخلافا لمجلس المنازعات الذى لم تتح له كل الظروف الملائمة للقيام بمهمته كما ينبغى . وهكذا وبعد سنتين فقط ، من انشائه، تبدل مجلس المنازعات — الذى أوكلت اليه الاختصاصات القضائية الادارية التي قام بها مجلس الادارة منذ الاحتلال حتى ظهوره ، والذى كثيرا ما حاول تقليص التعسفات الادارية واعتداءاتها — بمجالس المديريات (Conseils de Directions) ، موضوع الفرع الأول من المطلب الموالى .

---

1) الأمر الملكي الصادر بتاريخ 21 جويلية 1846 المتعلق بتأسيس الملكية في الجزائر ، أشار اليه كلود بونتامس في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية السالفة الذكر ص. 283 .

./.

المطلب الثاني

مرحلة ظهور التشكيلة الثلاثية

بعد اجتياز المرحلة السابقة التي لم تعرف فيها الجزائر سوى المجلس الواحد ، سواء تعلق الأمر بمجلس الادارة أو بمجلس المنازعات، جاءت المرحلة الثانية التي برزت فيها الى الوجود ثلاث مجالس مديريات في كل من وهران وقسنطينة والجزائر ، هذه التشكيلة الثلاثية نجد آثارها اليوم في الغرف الادارية الثلاثة كما سيتبين في دراسة لاحقة من هذا البحث .

الفرع الاول

مجالس المديريات

صدر الأمر الذي بموجبه أنشئت ثلاث مجالس مديريات في كل من وهران وقسنطينة والجزائر بتاريخ أول سبتمبر 1847 هذه المجالس الثلاثة نقلت اليها اختصاصات مجلس المنازعات واصبحت تشكل جهات القضاء الاداري .

ولا يفوتنا أن نذكر بهذه المناسبة أن مجلس المنازعات السابق الاشارة اليه ، في اطار ممارسته للدور المسند اليه قد سلك مسلكا معاديا اتجاه الادارة ، حيث حاول مرارا الحد من تعسفاتها كما أسلفنا ، وهذا ما جعل أيامه معدوده .

من هنا تبدو أهمية استخلاف مجلس المنازعات بمجالس المديريات اذ كانت الغاية من ذلك ، تقوية مركز الادارة والرجوع الى فكرة الادارة القاضية أي الادارة خصم وحكم في ذات الوقت ، بعد أن اضمحلت هذه الفكرة لما يقرب من سنتين أي في عهد مجلس المنازعات ، وذلك بناء على رغبة أعضاء الحكومة الفرنسية بهدف تدعيم الاحتلال وسيره بطريقة طبيعية تخدم أغراضهم .

./.

هذه المجالس أسندت رئاستها الى مديري الشؤون المدنية (les Directeurs des Affaires civiles) ، وكانت القاعدة العامة في تشكيلها هي وجود ثلاثة أعضاء في كل مجلس وقد تخالف هذه القاعدة باضافة عضو الى مجلس المديرية الموجود على مستوى الجزائر العاصمة .

أما عن الدور الذي كانت تلعبه هذه المجالس فيمكن حصره في مسألتين أساسيتين :

- الأولى : الدفاع اللامشروط عن الادارة في كل تصرفاتها ، وذلك من أجل حمايتها تأييدا وتأكيدا لادارة الاحتلال .
- الثانية : التدخل لعقد اختصاصها كجهة قضاء اداري في كل المنازعات التي يكون المرفق العام طرفا فيها مع ملاحظة ان هذه الفكرة ما هي الا امتداد للأولى أي الدفاع عن الادارة .

هذا الدور الذي كانت تلعبه مجالس المديريات كمدافع عن الادارة نابع من التشكيلة التي تقوم عليها هذه المجالس حيث أسندت رئاستها الى مسؤولي الشؤون المدنية وباقي الأعضاء هم من الاداريين، ومن ثم فقد تداخلت اختصاصاتها القضائية باختصاصاتها الادارية .

لقد كانت مجالس المديريات آخر الهيئات القضائية الادارية التي كثيرا ما تحكمت فيها الادارة واخضعتها لسلطانها ، وقد جاءت نهاية هذه المجالس على اثر قيام ثورة 1848 التي كان لها بالغ الأثر في نفوس المحتلين حيث أجبرتهم ظروف هذه المرحلة على ادخال النموذج الاداري الفرنسي الى الجزائر ، فاستبدلت مجالس المديريات الثلاثة الموجودة في التراب الجزائري بمجالس الأقاليم الثلاثة هي الاخرى ، وكانت مماثلة لمجالس الأقاليم الفرنسية وتطابق تقسيم الجزائر الى ثلاث مقاطعات أو أقاليم كما سيوضحه الفرع الثاني من هذا المطلب .

./.

الفرع الثاني
مجالس الأقاليم

كانت مجالس الأقاليم مقصورة على التراب الفرنسي فقط، ولم تعرف لها تطبيقات خارج الحدود الفرنسية، وقد نقضت هذه القاعدة بعد ثورة 1848 في الجزائر، حيث نقلت هذه المجالس لأول مرة الى الأقاليم الجزائرية بتاريخ 08 فبراير 1849.

تمثل هدف القائمين بأمر هذا الاصلاح في اعطاء دور أكثر فعالية لمجالس الاقاليم الجزائرية بالمقارنة مع نظيرتها الفرنسية، على أنه لا يجب أن يفهم من هذه الفعالية المنشودة بهذا الاصلاح نشر العدالة أو تقديم خدمة للمجتمع الجزائري بقدرما ترمي الى تدعيم ركائز الاحتلال وحماية مصالح المستعمرين.

جاءت مجالس الاقاليم اذن خلفا لمجالس المديريات، فأنشئ في كل اقليم (Prefecture) مجلس ذو اختصاصات ادارية وقضائية، يخضع لذات القواعد التي تحكم مجلس الاقليم في فرنسا بشكل عام، مع تسجيل بعض الميزات التي كانت لصيقة بالمجالس الموجودة في الجزائر نظرا لخصوصيتها.

وعن تشكيلة هذه المجالس يمكن القول انها لم تكن موحدة حيث تضمن المجلس الواقع في اقليم الجزائر العاصمة 5 أعضاء في البداية في حين لم يتضمن كل من مجلس اقليم وهران ومجلس اقليم قسنطينة الا 4 أعضاء، على أنه تقلص هذا العدد فيما بعد وانحصر في 3 أعضاء فقط طبقا لمرسوم 22 جويلية 1907 (1).

---

(1) رئاسة المجلس أوكلت الى مسؤول الاقليم (Profet) ، في حين أسند دور مفوض الدولة (Commissaire du Gouvernement) ، والعضو الثالث الى اشخاص عادة ما كانوا يختارون من بين رؤساء المكاتب التابعين لذات الاقليم.

./.

يبدو من طريقة تشكيل هذه المجالس أنها كانت تابعة كلية لادارة الاقليم ، وعليه فكان الانحراف عن العدالة حينما تفصل في القضايا المعروضة عليها أمر لا مفرّ منه .

غير ان هذا الوضع لم يدم طويلا، ولم تبق تشكيلة هذه المجالس تابعة لأدارة الاقليم (Administration préfectorale) ، اذ حصل في فرنسا تعديل هام سنة 1926 ، هدفه الرئيسي تمثل ، في جعل هذه المجالس هيئات قضائية ادارية تستقل عن الادارة في تشكيلها ، وفعلا ارتفع عدد الاعضاء ، ثانية ، من 3 الى 4 أعضاء يعينون كلهم بمراسيم ولا يتبعون لادارة الاقليم كما كان الوضع في السابق .

على ان الجدير بالملاحظة هو ان هذا التعديل كان خاصا بالمجالس الفرنسية ولم يمتد الى الجزائر ، فبعد أن كان عددها مساويا لعدد العمالات الفرنسية ، اذ كان يوجد مجلس على مستوى كل اقليم ، ضاق هذا العدد لينحصر في 22 مجلسا فقط حيث صار اختصاص المجلس الواحد يمتد الى عدة اقاليم (Interdépartemental) (1)

وكما سبق أن اشرنا الى أن هذا التعديل لم يمس مجالس الاقاليم الثلاث بالجزائر ، فقد بقيت الوضعية على حالها ، وقد يكون السبب في ذلك راجع الى ظروف المرحلة حيث اتسمت بتباين واضح بين الاقاليم المدني والاقليم العسكري ، وعليه فكان اختصاص مجالس المقاطعات أو الأقاليم في الجزائر لاينعقد الا في المنازعات التي تثور في الاقليم المدني (Secteur Civil) ولا دخل لها في المنازعات الواقعة في الاقاليم العسكري (Secteur Militaire) مهما كانت طبيعتها ، وذلك تفاديا لما قد يقع من اصطدامات بين الجنرالات ورؤساء الاقاليم أو المقاطعات (2)

---

(1) - Dr A. MAHIOU - Revue Algérienne, volume IX N°3 Sept. 1972 P. 577.

(2) صدر في هذا الموضوع قرار بتاريخ 09/ 12/ 1848 مؤداه افراز وتبيان الاقاليم المدنية عن الاقاليم العسكرية .

مع ملاحظة أن هذا الوضع لم يدم طويلا ، اذ سجلت خطوة جديدة حيث تعدت المجالس الثلاث حدود العمالة (Préfecture) وحدود القطاع المدنى لتشمل حدود المقاطعة (Province) وحدود القطاع العسكرى .

اما عن اختصاصات هذه المجالس الثلاثة ، فكانت مماثلة لاختصاصات مجالس الاقاليم (Conseils de Préfecture) الفرنسية التى كانت محددة ومرتبطة بمواضيع معينة لايجوز الخروج عليها . فى هذه المرحلة كان مجلس الدولة هوصاحب الولاية العامة فى النظر والفصل فى المنازعات الادارية وكان على مجلس الاقليم كجهة قضائية ادارية أن يصدر أحكامه كدرجة أولى قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ، ولم يكن بوسع هذه المجالس أن تنظر فى كل القضايا الادارية عدا تلك التى تتعلق بالمواضيع المتصلة بالمواد التالية :

1- الضرائب المباشرة .
2- الاشغال العمومية .
3- بيع أملاك الدولة (1) .
4- المنازعات المتعلقة بمخالفات الطرق (Contraventions de voierie)
5- المنازعات المتعلقة بالانتخابات المحلية .

هذه المسائل المذكورة والمحددة على سبيل الحصر هى التى كانت المنازعات الناشئة عنها تدخل فى نطاق اختصاص مجالس الاقاليم وما عداها كانت من اختصاص مجلس الدولة صاحب الولاية العامة (Juge de Droit commun) .

خلاصة ما يمكن قوله عن هذه الجهات القضائية الادارية المحدثة فى الجزائر منذ أن دنّست القوات الاحتلالية بأقدامها النّجسة التراب الجزائرى ، لم تأت لتقدم خدمات للخواص (Administrés) أى الافراد وحمايتهم من تعسفات الادارة التى قد تلحقهم من جراء ممارسة الادارة

---

(1) ذات الاختصاصات كانت تتمتع بها هذه المجالس فى كل من فرنسا والجزائر عدا المنازعات المتعلقة ببيع أملاك الدولة التى كانت تفلت من اختصاصات هذه المجالس فى الجزائر ، لتدخل ضمن اختصاصات المحاكم العادية فى الجزائر والسبب فى ذلك راجع الى الطبيعة الخصوصية لهذا النوع من المنازعات الناتجة عن ظروف تاريخية فى فرنسا . أشار الى هذا الاستثناء " M. LUCHAIRE " ، عن أحمد محيو ، مجلة العلوم القانونية المذكورة أعلاه ص. 578 .

./.

لنشاطاتها المختلفة، بل جاءت لحماية المرافق العامة حرصا على تدعيم الاحتلال اذ كان يغلب عليها الطابع الادارى اكثر من الطابع القضائي وشاهد ذلك يقدمه تشكيل هذه الهيئات القضائية من اداريين قبل أن يكونوا قضاة مما يجعلها تحيد عن تحقيق العدالة الادارية ، حيث لا يعقل أبدا أن تصدر الادارة أحكاما فى غير صالحها .

بعد اجتياز هذه المرحلة التى كانت فى معظمها تخدم مصلحة الادارة " الخصم والحكم " تداخلت الاختصاصات القضائية بالاختصاصات الادارية ، حان الوقت لوضع حدّ لهذه الوضعية الغامضة واعطاء القضاء الادارى مكانته اللائقة عن طريق تحريره من الادارة ، وقد تحقق هذا بالمرسوم رقم 53-934 المؤرخ فى 00 سبتمبر 1953 والذى يجعل من مجالس الأقاليم (Conseils de Préfectures) ، محاكم ادارية (Tribunaux administratifs) بصريح العبارة بهذا تكون العدالة الادارية (أو القضاء الادارى) قد دخلت عهدا جديدا ، أى دخلت مرحلة تم فيها استقلال القضاء الادارى عن الادارة العاملة، وتخلص من طغيانها بانشاء المحاكم الادارية موضوع المطلب التالى .

المطلب الثالث

المحاكم الادارية

جاء فى سياق التعديلات المختلفة الهادفة الى فصل الهيئات القضائية الادارية عن الادارة العاملة ،أهم تعديل بموجب المرسوم رقم 53 ـ 934 الصادر فى 30 سبتمبر 1953 والقاضى بتحويل مجالس الأقاليم الى محاكم ادارية ، وقد امتدت آثار هذا التعديل خارج الحدود الفرنسية ، اذ عرفت تطبيقات لهذا المرسوم داخل التراب الجزائرى فى نفس الفترة .

وعلى اثر صدور هذا المرسوم اذن صارت مجالس الاقاليم الثلاثة الموجودة فى كل من وهران وقسنطينة والجزائر، محاكم ادارية ، واحتفظت

./.

بذات الموقع من حيث المكان ، هذه المحاكم الادارية الثلاثة التى نجد لها امتداد بعد الاستقلال لغاية سنة 1965 كما سيأتى توضيحه فيما بعد .

ويبدو أن سنة 1953 كان لها أكبر الأثر فى تاريخ القضاء الادارى فى فرنسا والجزائر ، حيث يظهر جليا انفصال هذا القضاء على الادارة بصورة واضحة ، ولم تعد الادارة طرفا فى النزاع وحكما فيه كما كان عليه الوضع من قبل أى فى عهد المجالس المختلفة التى سبقت دراستها .

كيفية تشكيل المحاكم الادارية الجديدة ، واختصاصاتها هى التى تكون موضوع الفرعين التاليين :

الفرع الأول
تشكيل المحاكم الادارية

اختلفت طريقة تشكيل المحاكم الادارية الجديدة عن طريقة تشكيل المجالس السابقة لها ، الأمر الذى يجعلها أكثر استقلالية عن الادارة العاملة (l'Administration active) ، فهى تتشكل من أربعة أعضاء من بينهم رئيس وثلاثة مستشارين يكون من ضمنهم مفوض للحكومة .

يتضح أن لاخلاف بين المحاكم الادارية ومجالس الاقاليم من حيث التشكيلة العددية ، لكن الخلاف يبرز أكثر بالتمعن فى طريقة تعيين هؤلاء الأعضاء .

ففى حين كان أعضاء مجالس الاقاليم يعينون من بين موظفى ادارة الاقليم (l'Administration préfectorale) ، فان أعضاء المحاكم الادارية الجديدة لا يخضعون للادارة وانما لنظام خاص بهم ، أصبحو يتلقون دراسة متخصصة

بالقضاء الادارى لأنهم يعينون من قبل خريجي المدرسة الوطنية للادارة (Ecole Nationale d'Administration) كمبدإ عام [1].

تدعيما لهذا الاستقلال والفصل التام بين الادارة وقضائها، فان استخلاف أحد المستشارين المتغيبين لم يعد من طرف أحد المستشارين العامين أو أحد رؤساء المكاتب التابعين لادارة الاقليم ، وانما أصبح يستخلف عن طريق محام .

الفرع الثانى
اختصاصات المحاكم الادارية

سبقت الاشارة الى أن الاختصاص الاقليمي لمجالس الاقاليم بفرنسا ، لم يعد محصورا فى حدود الاقليم الموجودة به بل امتد الى عدة أقاليم أخرى .

أما فى الجزائر فان مجالس الاقاليم الثلاثة التى انقلبت الى محاكم ادارية نتيجة لتعديل 1953 ، بقى اختصاصها مرتبطا بالتقسيم الادارى القديم، أى أن كل محكمة ادارية كانت موجودة فى اقليم من الاقاليم الثلاثة ، وكان اختصاصها ينعقد على هذا الاساس، وبالتالى أتسع اختصاصها باتساع الرقعة الجغرافية لكل عمالة ، الى ان جاء التقسيم الادارى الجديد بواسطة مرسوم 28 جوان 1956 حيث قسّمت الأقاليم الثلاثة الى عدة أقاليم .

وبظهور عدة أقاليم جديدة مع الاحتفاظ بالمحاكم الادارية الثلاثة فقط ، أصبح يمتد اختصاصها الاقليمى الى الاقاليم المجاورة شأنها فى ذلك كشأن نظيرتها الفرنسية (Interdépartementales) ، فصار الاختصاص الاقليمى موزعا كالتالى :

---

(1) لغاية 31 ديسمبر 1960 كان يسمح بتوظيف ضمن المحاكم الادارية كلا من موظفي الدولة المنتمين الى طائفة (أ) (Catégorie A) ، بالاضافة الى حاملي شهادة الليسانس فى الحقوق اذا توافرت فيهم شروط معينة كالسلم والرقم الاستدلالى .

./.

امتد اختصاص محكمة الجزائر العاصمة الى المدية ، الشلف (الاصنام سابقا) ، تيزى وزو وجزء من الواحات (غرداية) .

فى حين شمل اختصاص المحكمة الادارية الموجودة بقسنطينة كل المنازعات الادارية الواقعة فى مقر الاقليم وباتنة وسطيف وعنابة وبجاية وجزء من الواحات (توقرت) .

على أن ضم اختصاص المحكمة الادارية التابعة لاقليم وهران كل من وهران ، مستغانم ، تيارت ، تلمسان ، سعيدة والصاورة (SAOURA) ، هذا عن الاختصاص الاقليمى لهذه المحاكم الادارية .

أما عن اختصاصها النوعى فقد احتفظت بالدور الاستشارى المناط بكل الهيئات القضائية الادارية السابقة لها ، الا أن الوظيفة الاستشارية لهذه المحاكم قد ضاقت بشكل كبير اذا ماقورنت بالوظيفة القضائية التى أصبحت تتمتع بها المحاكم الادارية .

بعد أن تم توزيع الاختصاص بينها وبين مجلس الدولة الفرنسى بواسطة النصوص القانونية الصادرة سنة 1953 والتى أوردت هذا التعديل الهام فصارت المحاكم الادارية هى صاحبة الولاية العامة فى نظر المنازعات الادارية والفصل فيها ، عكس ما كان عليه الوضع سابقا ، فأصبحت تنظر فى كل المنازعات الادارية الناشئة فى دائرتها عدا تلك المستثناة بنص خاص حيث يوكل مهمة الفصل فيها الى مجلس الدولة الذى اصبح اختصاصه مقيدا على سبيل الحصر فى موضوعات محددة .

يتضح اذن ان كل المنازعات الادارية التى لم تصدر بشأنها نصوص تجعلها من اختصاص مجلس الدولة ، تدخل فى نطاق اختصاص المحاكم الادارية التى كانت تطبق أمامها ذات القواعد ، سواء تعلق الأمر بالمحاكم الادارية الفرنسية أو الجزائرية مع ملاحظة بعض الاختلافات الطفيفة التى كانت تميز اختصاصات المحاكم الادارية فى الجزائر

./.

عن نظيرتها في فرنسا [1].

تصدر المحاكم الادارية الثلاثة الموجودة في الجزائر باعتبارها محاكم أول درجة كمثيلتها الفرنسية ، احكاما ابتدائية قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة في فرنسا .

فالأحكام الابتدائية التي تصدرها المحاكم الادارية في الجزائر كانت الكلمة الاخيرة فيها لمجلس الدولة الفرنسي ، ومن ثم فان الاحكام النهائية كانت تصدر بفرنسا ، وتلك نتيجة حتمية فرضتها التبعية الاستعمارية حتى في الميدان القضائي ، والملاحظ ان هذه التبعية تمتد آثارها حتى بعد الاستقلال ، بل وحتى أيامنا هذه ، ان لم تكن التبعية شكلية أو هيكلية ، فانها موضوعية تتمثل في كثير من القواعد المطبقة أمام الهيئات القضائية الموجودة داخل جهازنا القضائي والمتخصصة بالفصل في المنازعات الادارية ، كما سوف يتبيّن في الفصول القادمة من هذه الدراسة .

خلاصة القول أن هذه المحاكم في اختصاصها النوعي كانت هي صاحبة الولاية العامة (Juge de Droit Commun) في النظر والفصل في المنازعات الادارية المعروضة أمامها باستثناء تلك التي تسند بنص خاص الى مجلس الدولة ليبت فيها مباشرة كأول وآخر درجة ، أما الاختصاص الاقليمي فكانت كل محكمة لاتنظر الا في المنازعات الناشبة في دائرة اختصاصها أي الواقعة في الاقليم الذي توجد به هذه المحكمة ، بمعنى أن المحكمة المختصة

---

(1) زيادة عن الاختصاصات العادية التي كانت تتمتع بها المحاكم الادارية في الجزائر فقد أوكلت اليها مهمة الفصل في المنازعات المتعلقة بنظام الاراضي (Régime des Terres) طبقا لمرسوم 26 مارس 1956 ، وتلك الثائرة بشأن نزع الملكية (Expropriation) طبقا لمرسوم 26 افريل 1956 . عن احمد محيو ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية 1972 .ص. 580 .

./.

بالفصل فى النزاع الادارى هى المحكمة الموجودة فى مكان حدوث النزاع الذى لم يكن محصورا فى اقليم واحد فقط بل يمتد الى عدة اقاليم أخرى كما رأينا .

ما يمكن ملاحظته عن النظام القضائى السائد فى الجزائر قبل الاستقلال ، أن هذا النظام لم يظهر ولم يتكون مرة واحدة كما اتضح من خلال المراحل العديدة التى تطور فيها ، ومهما يكن من أمر علة وجوده فانه لم يأت لخدمة الشعب الجزائرى بقدر ما عمل على تحقيق مصلحة الاستعمار . وقد ارتبط النظام القضائى فى الجزائر فى مرحلته الأخيرة أى بعد 1953 بشكل كبير مع النظام القضائى الفرنسى حيث تحققت فيها الازدواجية القضائية الفعلية وبشكل ملحوظ ، وهذه الازدواجية نجد لها تطبيقات شكلية وهيكلية بعد الاستقلال وتأثيرات موضوعية كما سوف يتبين فى الفصول القادمة من هذا البحث .

./.

الفصل الأول
طبيعة النظام القضائي بعد الاستقلال وقبل الاصلاح القضائي

يسمي بعض الفقهاء الجزائريين هذه المرحلة الممتدة ما بين ايقاف حرب التحرير حتى الاصلاح القضائي بالمرحلة الانتقالية[1] (Période Transitoire) لأن ظروف هذه المرحلة لم تكن جد ملائمة لتسمح للمشرع الجزائري باقامة نظام قضائي واضح .

ففي هذه المرحلة استمرت الازدواجية القضائية على مستوى القاعدة ، وظهرت الى الوجود هيئة قضائية عليا جديدة لم يعرف لها مثيل من قبل وهي المجلس الأعلى (Cour Suprême) ، لذا فاننا نقسم هذا الفصل الى مبحثين تناول في الأول المجلس الأعلى ونظام وحدة القضاء ، أما الثاني فنخصصه لدراسة استمرار الازدواجية وفكرة النظام المختلط ..

المبحث الأول
المجلس الأعلى ونظام وحدة القضاء

بظهور المجلس الاعلى وبداية الكلام عن اختيار المشرع الجزائري لنظام وحدة القضاء كما سبق القول ، يبدو ولأول وهلة أن الجزائر قد أرادت استبدال النظام المزدوج الأوروبي بالنظام الموحد الانجلوساكسوني ، الا أن الحقيقة غير ذلك لأن المشرع الجزائري آنذاك لم يكن بوسعه أن يختاره ، وانما كان همه الوحيد هو سد الفراغ وترميم ما تسبب في تحطيمه المستعمر وانقاذ جهاز القضاء من الشلل عن الحركة بصفة نهائية .

---

(1) د .ابن ملحة الغوثي . القانون القضائي الجزائري ـ الجزء الاول ـ ديوان المطبوعات الجامعية . ص .19 .

وعليه فاننا نقسم هذا المبحث الى مطلبين ، نتعرض في الأول للنظام القضائي الموحد على ان نخصص الثاني للمجلس الأعلى .

المطلب الأول

نظام وحدة القضاء (Système d'unité de juridiction)

يقصد بهذا النظام ان تمارس السلطة القضائية المتمثلة في جهة قضائية واحدة حق الفصل في كل المنازعات المرفوعة امامها ، بمعنى أن تتولى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها مهمة النظر في القضايا التي تعرض امامها دون ان تميز بين المسائل العادية منها والمسائل الادارية أي أن تختص هذه المحاكم المنتمية الى جهة قضائية واحدة بحسم تلك المنازعات القائمة بين فيما بينهم بينهم أو تلك التي تقوم بين الافراد من جهة والادارة من جهة ثانية .

وما يمتاز به هذا النظام أن الادارة في ظله لا تحظى بأي امتياز على حساب الافراد ، خلافا للاوضاع السائدة في النظام القضائي الجزائري كما سيأتي توضيحه ، لأن هذا النظام يخضع كل من الادارة والافراد الى ذات القواعد ولا يخصص للادارة اجراءات خاصة ، فلا مجال اذن للكلام عن المنازعات الادارية في النظام القضائي الموحد .

تشكل أسس هذا النظام ومميزاته وعدم مسؤولية الدولة فيه ، عناوين الفروع الثلاث التالية :

الفرع الأول

أسس نظام وحدة القضاء

من المؤكد أن النظام القضائي الموحد أقدم في نشأته من النظام القضائي المزدوج ، لأن هذا الاخير لم يبدأ في حسبان عمره في فرنسا - البلد الاول الذي نشأ فيه - الا بعد قيام الثورة الفرنسية .

./.

يقوم هذا النظام على أساسين أحدهما نظري والثاني عملي :

أولاً : الاساس النظري : يجد هذا الاساس منبعه في فكرة مبدأ الفصل بين السلطات بحيث تستقل كل سلطة من السلطات الثلاث في أداء المهمة المنوطة بها والموكولة لها من قبل الدساتير ، فاستنادا الى أن الدستور هو الذي يحدد اختصاص كل سلطة من السلطات الثلاث ، وباعطائه الحق للسلطة القضائية في مباشرة وظيفة القضاء صراحة ، يكون قد منع كلا من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من التدخل في شؤون القضاء ، وبالتالي فلايجوز بأي حال من الاحوال لأية سلطة أخرى أن تشاركها في القيام بأداء مهمتها أو تقاسمها وظيفة القضاء .

وما يجدر بنا ان نلاحظه بشأن هذا الاساس النظري الذي يتسم بالمنطق الدستوري ، أن رجال الثورة الفرنسية في انشاء النظام القضائي المزدوج ، قد توسعوا في تفسير مبدأ الفصل بين السلطات ، فاتجهوا عكس هذا الاساس المذكور ، ورأوا ضرورة ايجاد قضاء متخصص بالادارة يخرج عن نطاق السلطة القضائية ولم يعتبروا ذلك مساسا بمبدإ الفصل بين السلطات .

وانطلاقا من هذا الاساس النظري فان المحاكم التي تتشكل منها السلطة القضائية هي التي تختص وحدها ودون سواها بالنظر والفصل في كافة المنازعات التي ترفع اليها ، وهي وحدها المختصة بتطبيق القواعد القانونية على تلك المنازعات سواء كانت عادية أو ادارية .

ثانيا : الأساس العملي : يقوم هذا الاساس على فكرة سيادة القانون ، حيث يتساوى جميع أطراف الخصومة أمام القانون ، اذ تخضع كل من الادارة والافراد على حد سواء للقاضي العادي الذي يطبق قواعد القانون الخاص على الكافة .

./.

طبقا لهذا الاساس يقف جميع الاطراف فى النزاع على قدم المساواة أمام القاضي والقانون ، ولا تفضيل لطرف على الثانى كما هو الشأن فى النظام القضائي المزدوج لا سيما فى مراحله الأولى حيث كانت الادارة خصما وحكما فى آن واحد كما اتضح ذلك من ما تمّ عرضه فى الفصل الأول من هذا المبحث بمعنى ان الادارة كانت تتمتع بمركز قوي فى الخصومة بالمقارنة مع الافراد .وهذا شبيه بما يسير عليه النظام القضائي الجزائري حاليا كما ستتضح أكثر هذه المسألة بعد التعرض لها فى دراسة لاحقة .

الفرع الثانى
ميزات نظام وحدة القضاء

ان ابرز نموذج للنظام القضائي الموحد يمكن الاسترشاد به حاليا هو النظام القضائي الانجليزى ، تجربة رائدة اتبعها الانجليز منذ القدم تميزه عن النظام القضائي المزدوج ميزتان اساسيتان ، تمثلت الأولى فى عدم وجود ازدواجية الهيئات القضائية ، فى حين تمثلت الثانية فى عدم الأخذ بمبدإ التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص .

أولا : عدم ازدواجية الهيئات القضائية

على خلاف الدول اللاتينية وبعض الدول الاخرى السائرة فى فلكها والتى تخصص جهات قضائية متخصصة بالفصل فى المنازعات الادارية ، فان الدول الانجلو ساكسونية وعلى رأسها المملكة المتحدة ، لا تعرف هذا النوع من التخصص حيث تجعل المنازعات العادية والمنازعات الادارية تنظر ويتم الفصل فيها امام نفس الجهة القضائية الواحدة التى تبتّ فى كل المنازعات وأمام قاضي واحد وهو القاضي العادى .

ثانيا : عدم التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص

ان المملكة المتحدة على عكس فرنسا ، تنظر الى مبدأ الفصل بين السلطات نظرة سياسية بحتة ، اذ يرى الانجليز أن هذا المبدأ لا دخل له فيما يخص الفصل الموجود بين السلطات الادارية والسلطات القضائية فى فرنسا ، انهم لا يعترفون بأى وجود للقانون العام بجانب

القانون الخاص، وهذا طبعا لايعنى أن الانجليز لايخضعون الادارة للقانون بل يعني أنهم لايخصصون لها قانونا خاصا بها[1]، تمنح في ظله امتيازات خاصة كما هو الحال بفرنسا والجزائر، وبالتالى فان الانجليز لايرون أى مانع ان تمثل الادارة على قدم المساواة مع الافراد أمام القاضي العادى الذى يطبق شريعة الكومنلاو (Comun law) على المنازعات الادارية والمنازعات العادية على حد سواء.

بناء على ما تقدم يتضح أن ثمة خلاف بين النظامين الموحد والمزدوج، مع ملاحظة ان أساس هذا الخلاف لايكمن فى الناحية الشكلية فقط، بل من الناحية الموضوعية أيضا إذ أن القواعد المطبقة فى ظل النظام الموحد هى واحدة، فتطبق قواعد القانون الخاص على الافراد كما تطبق على الادارة، ولاوجود للتفرقة بين هذه القواعد القانونية كما هو الشأن فى النظم اللاتينية حيث تخضع الادارة للقانون العام، فى حين يخضع الافراد لقواعد القانون الخاص.

خلاصة القول ان المنازعات التى تقوم بين الافراد والادارة أو تلك التى تقوم بين الافراد فيما بينهم ترفع أمام نفس الجهة القضائية فى النظم الانجلو ساكسونية ويفصل فيها قاضى واحد وهو القاضي العادى مطبقا بصددها القواعد القانونية العادية، فكل شيئ واحد، جهة قضائية واحدة، قاضى واحد، قانون واحد.

هذا بصفة عامة ما يمكن سرده عن النظام الموحد فى انجلترا، الاّ أن ثمة جديد قد طرأ فى السنوات الاخيرة على هذا النظام، لايمكن تجاهله ولابد من الاشارة اليه، تمثل هذا الجديد فى ان المشرع الانجليزى عمل على ايجاد بعض الهيئات او المجالس، يسند اليها بموجب نص تشريعى مهمة الفصل فى بعض المسائل الادارية المحددة بالذات فى تلك النصوص.

---

(1)- J.L. Joinville, Organisation et procèdure judiciaire, Tome I, Imprimerie Centrale d'ANNABA, Sept. 1971 Page 46.

قد يتشابه أحيانا اختصاص هذه الهيئات أو المجالس باختصاص المحاكم الادارية الموجودة في الدول الاخرى، لكن لا يصل بنا الامر الى حد اعتبارها هي الاخرى محاكم ادارية بمعنى الكلمة كما يرى بعض الفقهاء[1] الشيئ الذى قد يترتب عليه حتما صيرورة النظام الانجليزى نظاما قضائيا مزدوجا .

فالواقع اذن ان المشرع الانجليزى قد أوجد أسلوبا جديدا بخصوص المنازعات الادارية حيث اصدر بعض التشريعات منع من خلالها على المحاكم العادية النظر في بعض القضايا ذات الطابع الادارى ، وتبعا لذلك فقد أوكل الفصل فيها الى تلك المجالس أو الهيئات لتنظرها بشكل استقلالية عن المحاكم العادية وتصدر بشأنها احكاما باتة أى لا يمكن الطعن فيها بأى طريق من طرق الطعن العادية كانت أم غير العادية فهي تفصل فيها اذن كأول وآخر درجة .

فعلى اثر تعقيد المسائل الادارية في المملكة المتحدة ككل الدول أصدر المشرع الانجليزى سلسلة من القوانين يهدف من ورائها مسايرة الاوضاع المستجدة لتنظيم مختلف الميادين كالضمان الاجتماعى ونزع الملكية ، ونظم الجباية على سبيل المثال ، وقد ادرك الانجليز أن القضاة التقليديين غير مؤهلين لتطبيق هذه القوانين الجديدة ، مما أدى الى تغيير الوضع ، فأصبح بامكان الادارة ان تفصل في بعض المنازعات بنفسها ، وهكذا بدأ منذ منتصف القرن العشرين الظهور الى الوجود في كل من ابريطانيا والدول الانجلوساكسونية الاخرى ، عدد من الهيئات أو المجالس ذات طابع قضائي مهمتها حسم المنازعات وفقا للاوضاع الجديدة .

وقد بلغ عدد هذه الهيئات في 1959 (2076)[2] كانت في شكل محاكم ادارية تختلف بالطبع عن نظيرتها الفرنسية لا من حيث الاختصاص فحسب بل حتى من حيث الهيكلة ، اذ لا تشكل نظام قضائي أو هيئات قضائية

(1) د . فؤاد العطار ـ القضاء الادارى ـ دار النهضة العربية ـ ص . 165 .

(2)- J.L. Joinville, Organisation et procédure judiciaire, Tome I 197?. Page 47.

. /.

مستقلة وتدرّجية ، موازية لنظام القضاء العادى ، فهى تعتبر هيئات قضائية استثنائية (Juridictions d'exception) .

ممـا تجدر الاشارة اليه أن هذه الهيئات أو المجالس التى تكاثر عددها فى السنوات الاخيرة لم تعد مستقلة تمام الاستقلال كما كان عليه الحال من قبل بل ابتداء من صدور قانون (1958 Tribunals and Inquiries act أصبحت هذه الهيئات القضائية الادارية تخضع لرقابة القاضى العادى (High Court) عن طريق الاستئناف (1) .

ونرى فى اخضاع هذه الهيئات أو المجالس لرقابة القضاء العادى تقييدا لإستقلالها ، وقضاء على كل اتجاه ينادى بأن انجلترا بدأت تسير صوب الاخذ بالازدواجية القضائية ، وتدعيما لوحدته .

الفرع الثالث

عدم مسؤولية الدولة فى النظام الموحد

عن تقرير مسؤولية الدولة أو انعدامها فى المملكة المتحدة بصفتها رمز النظام القضائى الموحد ، فان المحاكم العادية والاختصاص منعقد لها بهذا الشأن تميز بين نوعين من المنازعات :

— **النوع الأول :** اذا تعلقت المنازعة بشخصية الدولة فان المحاكم العادية تحكم بعدم مسؤولية الدولة عن اعمال موظفيها ، وتبعا لذلك فان المنازعة تعتبر كأنها قائمة بين الافراد على أساس انها شخصية يخاصم فيها المدعى الموظف المخطئ ولا دخل للدولة فى ذلك ومن ثم فلا مسؤولية عليها من المحاكم العادية ودن تقرر عدم مسؤولية الدولة هنا تستند الى المبدأ الشهير — السائد فى المملكة المتحدة — القائل أن الملك لا يخطئ ("the King can do no wrong" Le Roi ne peut mal faire") ومحتوى هذا المبدأ أن الملك هو الاصل فى الدولة والركيزة الاساسية التى تقوم

(1) — J.L. Joinville, ouvrage précité — Page 47.

./.

عليها الدولة ، ويعتقد الانجليز أن شخصية الدولة مندمجة في شخصية الملك، ويفترض في الملك أنه معصوم لا يخطئ ، فان الدولة التي يرعاها لا تخطئ بالتبعية ، مما ينتج عنه حتما أن الدولة لا يمكنها أن تضر الافراد بتصرفاتها أو بمعنى آخر ان التصرفات الضارة بالافراد لا يمكن أن تتسبب في احداثها دولة الملك ، وانما السبب فيها هم الافراد أي الموظفون في هذه الدولة حيث يشوب تصرفهم التقصير وعدم التمثيل الحسن للملك ، وعليه فان الدولة لا تتحمل أخطاء تصرفاتهم ، ولا تسأل عن اخطاء لم ترتكبها هي ، ولا تسأل عن فعل الغير ، فالمسؤول اذن هو القائم بالتصرف الضار مباشرة و هو في هذه الحالة الموظف شخصيا .

بناء على ما تقدم ، فان الشخص الذي لحق به ضرر من جراء عمل أحد الموظفين بالادارة المركزية الانجليزية لا يخاصم الادارة بل يرفع دعواه مباشرة ضد الموظف بصفته الشخصية أمام المحاكم العادية .

ومسؤولية الموظف شخصيا ، تعني تحمله للتعويضات اللازمة لجبر الضرر الذي ألحقه بالغير أثناء تأديته لوظيفته ، ولا يخفى أنه في بعض الاحيان يفوق مقدار التعويضات الذمة المالية للموظف ومن ثم فان أحد أمرين مؤكد حصوله ، اما إعسار الموظف واما ضياع حقوق الشخص المتضرر ، بالاضافة الى ما يترتب على تخوف الموظف من المسؤولية الشخصية فيحجم عن أية مبادرة في العمل خشية ارتكاب الأخطاء التي قد تكلفه ثروة طائلة .

يبدو أن الموظف الانجليزي واجب الحذر دائما وأنه في موقف خطر اذ أن كل عمل يقوم به وأحدث ضررا للغير يلقي على عاتقه مسؤولية جبر ذلك الضرر، و هذا قد يضعف ماليته الخاصة كما قد يهدد كيانه ، لذا يجدر بنا ان نذكر ان المشرع الانجليزي لم يغفل هذه الناحية بل سعى الى حماية الموظفين من الدعاوى الكيدية أي تلك الناجمة عن سوء نية المدّعين والهادفة الى توريط الموظفين بغرض اضعاف ذمتهم المالية ، باصداره قانون حماية ./.

السلطات العامة سنة 1893 والذى عدله بقانون 1939 حيث لم يترك حق الافراد فى مقاضاة الموظفين المخطئين مطلقا بل اورد عليه قيدين:

- تمثل القيد الاول فى وجوب رفع الدعوى ضد الموظف المخطئ خلال سنة يبدأ حساب المدة من تاريخ وقوع الفعل الضار.

- أما القيد الثانى فيتمثل فى الحكم بغرامة جسيمة على المدعي الذى يخسر دعواه التى كان غرضها الحاق المكيدة بالموظف (1).

- **النوع الثانى :** اذا تعلق النزاع بمسؤولية الوحدات الادارية الاقليمية أن المحاكم العادية الانجليزية تختص بنظر المنازعات التى تنشأ عن مباشرة الوحدات الادارية الاقليمية لنشاطها فتفصل فى الدعاوى التى ترفع امامها ضد هذه الوحدات، ذلك ان الوحدات الادارية الاقليمية، تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، ولا مجال هنا لتطبيق مبدأ "الملك لا يخطئ"، وتبعا لذلك فان موظفي الوحدات يخضعون لمبدا المسؤولية الشخصية، غيران هذا لا يعفي الوحدات الاقليمية من المسؤولية كما هو الشأن بالنسبة للادارة المركزية، بل تتقرر مسؤوليتها من خلال الدعاوى التى ترفع ضدها أمام المحاكم العادية وبالتالى يمكن ادانتها لكونها منفصلة عن التاج.

واخيرا يمكن القول أن الفقه فى المملكة المتحدة والبلدان الأخرى المسايرة لها صار ينادى باتخاذ أسلوب القضاء الادارى بجانب القضاء العادى، هذا النداء جاء كنتيجة حتمية لتدخل الدولة المتزايد فى مختلف الميادين بحيث تزايدت كما يرى الاستاذ عثمان خليل عثمان " منازعات الادارة العامة بسبب انتشار المذاهب الاشتراكية"(2).

---

(1) د. فؤاد العطار - القضاء الادارى. المرجع المشار اليه سابقا صفحة 164.

(2) د. عثمان خليل عثمان - مجلس الدولة. الطبعة الخامسة 1962. عالم الكتب القاهرة. ص 33.

./.

وبالفعل بدأ النظام الانجليزى ، وبعض الانظمة الاخرى كالولايات المتحدة الامريكية ، يسير تدريجيا نحو هذا الاتجاه كما يرى الدكتور فؤاد العطار اذ انتزع المشرع الانجليزى بعض المنازعات الادارية من اختصاص المحاكم العادية وأوكل امر الفصل فيها الى مجلس أو هيئات فنية ، فأسند المنازعات المتعلقة بالمشروعات التى تشرف عليها الدولة كالسكك الحديدية الى هيئة خاصة لتنظرها مستقلة عن المحاكم العادية ، كما نجد مجلس التربية والتعليم فى النظام الانجليزى الذى خوله المشرع حق الاختصاص بالفصل فى المنازعات الناجمة عن القرارات التى تصدرها السلطات التعليمية بانشاء مدرسة أو الغائها ، كما ينظر فى المنازعات القائمة بين هذه السلطات واعضاء هيئة التدريس ، سواء تعلق النزاع بتعيين أحد هؤلاء الأعضاء أو بترقيته أو بالاستغناء عنه (1).

صحيح أن ثمة تطور قد طرأ فى النظام القضائى الانجليزى ، لكننا نعتقد ان هذا التطور لا يصل الى درجة ، يمكن الاعتماد عليه فى القول بأن هذا النظام بدأ يسير نحو الازدواجية القضائية ، اما هذه اللجان أو المجالس أو الهيئات التى تختص بالمنازعات الادارية ، فهى على سبيل الاستثناء لا ترقى الى كونها تشكل جهات قضائية مستقلة ، خاصة وانها قد أخضعت لرقابة المحاكم العادية كما سبق أن رأينا .

---

(1) لزيادة المعلومات ، راجع بهذا الشأن الدكتور فؤاد العطار ، المرجع المذكور أعلاه صفحة 165 ومابعدها .

./..

المطلب الثاني

المجلس الاعلى في الجزائر (Cour Suprême)

أول حدث هام طرأ على النظام القضائي الجزائري الموروث عن الاستعمار هو انشاء المجلس الأعلى [1] بعد الاستقلال مباشرة ، وقد ارتبطت أهمية هذا الحدث بعظمة الشعب الجزائري ومقتضيات سيادته حيث قطعت هذه الهيئة القضائية العليا التبعية القضائية العضوية بين الجزائر وفرنسا ، فكانت الثمرة الطبيعية والحتمية المترتبة عن استقلال الجزائر هي أن تستأنف وتنقض أحكام المحاكم الجزائرية أمام هيئة عليا جزائرية موجودة على التراب الجزائري .

كيفية تشكيل المجلس الأعلى وكيفية تسيير أعماله والهيئات المشتركة بين غرفه ، ستوضحها الفروع الثلاثة التالية :

الفرع الأول
تشكيل المجلس الأعلى

تشكل المجلس الاعلى — الذي يعتبره بعض الفقهاء الركيزة الأساسية لنظام وحدة القضاء في الجزائر ، ولو أن هذه الوحدة غير كاملة ما دام أن المشرع الجزائري قد أعطى أهمية للمنازعات الادارية [2] — من أربع غرف عند نشأته طبقا كما جاء في نص المادة الثانية من قانون انشائه وهي :

---

(1) تم انشاء المجلس الاعلى بموجب القانون رقم 63 ـ 218 الصادر بتاريخ 18 جوان 1963 ، الجريدة الرسمية رقم 43 للسنة الثانية ، باللغة الفرنسية ، ص 2 .

(2) د. احمد محيو ـ دروس في المنازعات الادارية ، الجزء الاول والثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية 1981 ، ص 37 (باللغة الفرنسية) .

./.

1— الغرفة المدنية أو غرفة القانون الخاص (La Chambre de Droit privé)

2— الغرفة الاجتماعية . (La Chambre Sociale)

3— الغرفة الجنائية . (La Chambre Criminelle)

4— الغرفة الادارية (La Chambre Administrative)

وظلّ تشكيل المجلس الأعلى على هذه الحالة لما يزيد عن عشر سنوات الى ان جاء الامر رقم 74— 72 المؤرخ فى 12 يوليو 1974 [1] فطوّر هذا التشكيل حتى يكون اكثر انسجام مع المرحلة المتطورة التى وصل اليها المجتمع الجزائرى بعد كل هذه السنوات فأصبح يتشكل من 7 غرف نصت عليها المادة الثانية من الأمر المذكور وهى :

1— الغرفة المدنية .

2— غرفة الأحوال الشخصية .

3— الغرفة التجارية والبحرية .

4— الغرفة الاجتماعية .

5— الغرفة الادارية .

6— الغرفة الجنائية الأولى التى لها سلطات البتّ فى أحكام المحاكم الجنائية والمحاكم العسكرية وغرف الاتهام وقضايا تسليم المجرمين .

7— الغرفة الجنائية الثانية التى لها سلطات البتّ فى الأحكام الصادرة فيما يخص الجنح والمخالفات .

ويتكون المجلس الاعلى من واحد وستين (61) قاضيا [2] موزعين على الشكل التالي :

---

(1) الأمر المذكور جاء يتمم القانون رقم 63— 218 المتضمن انشاء المجلس الأعلى. الجريدة الرسمية لسنة 1974 . ص 798 . (باللغة الوطنية)

(2) الاستاذ أحمد محيو يقول 71 قاضيا — والصحيح ماذكرناه فى المتن — دروس فى المنازعات الادارية المشار اليه اعلاه . ص . 42

./.

أولا : بالنسبة للقضاء الجالس (أى القضاة الذين يباشرون اعمالهم جالسين):
- الرئيس الأول للمجلس الأعلى .
- نائب الرئيس .
- 7 رؤساء غرف .
- 43 مستشارا موزعين عبر الغرف المختلفة .

ثانيا : بالنسبة للقضاء الواقف (أى أولائك القضاء الذين يباشرون أعمالهم واقفين ، وهم المنتمين الى سلك النّيابة العامة):
- النائب العام .
- النائب العام المساعد .
- 7 مدّعين عامّين ، لكل غرفة مدّعي عام .

وهؤلاء القضاة يقومون بوظائفهم بمساعدة كتابة الضبط الموجودة على مستوى المجلس الاعلى والتى يتمثل تنظيمها فى رئيس لها و7 كتاب ضبط موزّعين على عدد الغرف .

الفرع الثاني

سير الأعمال القضائية بالمجلس الأعلى

نصت المادتان الثالثة والرابعة من الأمر الصادر فى 1974 والمتضمن تتميم القانون الخاص بانشاء المجلس الأعلى الصادر فى 1963 على أن مهمة الرئيس الاول للمجلس الاعلى وكذا النائب العام لديه ، تستند الى قاضيين يعينان بقرار من وزير العدل حافظ الاختام بحيث يتولى كل منهما فيما يخصه ، الادارة العامة والموظفين التابعين للمجلس الأعلى .

وفى اطار هذه الاختصاصات فان رئاسة الجلسات الرسمية والجمعيات العامة للمجلس الاعلى من المهام الملقاة على عاتق الرئيس الأول كما أنه يستطيع رئاسة احدى الغرف اذا اقتضت الضرورة ذلك .

/ .

وطبقا للفقرة الاخيرة من المادة الرابعة من الامر المذكور ، فان " الرئيس الاول هو المكلف بتوزيع القضايا بين مختلف الغرف حسب اختصاصاتها " .

يلاحظ أن هذه الفقرة توحي الى أن اختصاص الغرف ثابت ومن ثمّة فان الرئيس الأول هو المختص بتكييف القضايا المختلفة المرفوعة أمام المجلس الأعلى وتحديد طبيعتها مدنية كانت أو ادارية أو جنائية ومن ثم احالتها الى الغرفة المختصة وليس الى أية غرفة أخرى .

— ولا يفوتنا هنا أن نؤكد أن توزيع القضايا على الغرف المختلفة من اختصاص الرئيس الأول للمجلس الأعلى وليس من اختصاص المكتب كما يرى الاستاذ أحمد محيو (1) ، لأن هذا الاختصاص كان موكولا للمكتب فعلا فى ظلّ المادة الرابعة من قانون 63—218 الخاص بانشاء المجلس الأعلى ، لكن هذه المادة قد ألغيت بموجب المادة الأولى من الأمر رقم 74—72 (2) المتمم للقانون الأول ، وأسند اختصاص التوزيع الى الرئيس الأول للمجلس الأعلى فى ظلّ القانون الجديد ابتداء من سنة 1974—

فعبارة " حسب اختصاصاتها " تعني أن الغرفة المدنية لا يمكنها أن تبتّ الا فى القضايا المدنية ، والغرفة الادارية لا تفصل الا فى القضايا ذات الطبيعة الادارية والغرفة الجنائية لا تنظر الا فى القضايا المتعلقة بالمواد الجنائية ، وهكذا الامر بالنسبة لكل الغرف المشكلة للمجلس الأعلى .

---

(1) د . أحمد محيو — دروس فى المنازعات الادارية .
Dr A. MAHIOU cours de contentieux administratif Fascicule 1 et 2, 2ème édition 1981 O.P.U, Page 43

(2) تنص المادة الاولى من الامر رقم 74—72 المتعلق بتتميم قانون انشاء المجلس الاعلى على ما يلي : " تلغى الاحكام المنصوص عليها فى المواد 2 الى 6 من القانون رقم 63—218 المؤرخ فى 18 يونيو 1963 " .

./.

ويفهم من هذا أن الرئيس الاول للمجلس الاعلى اذا أخطأ في التكييف وأحال قضية مدنية على الغرفة الادارية ، حكمت هذه الاخيرة بعدم اختصاصها والعكس صحيح .

الا أن هذا المفهوم سرعان ما يفقد توازنه بالرجوع الى المادة السابعة من نفس الأمر المشار اليه أعلاه ، والتى تنص فى فقرتها الثالثة :

" ويمكن ان تدرس وتفصل كل غرفة أو قسم بصفة قانونية جميع القضايا المعروضة على المجلس الأعلى مهما كان نوعها ".(1)

هذه الفقرة تجسد فعلا وحدة النظام القضائي ، وتقضي حتى على تخصص الغرف المنصوص عليه فى المادة الرابعة المتقدم ذكرها .

وبامعان النظر فى هذه الفقرة ، نجدها لا تفرق بين مختلف المنازعات " مهما كان نوعها " أى لا فرق بين المنازعات المدنية والمنازعات الادارية ولا حتى المنازعات الجنائية ، مما يترتب عليه حتما أن الغرفة الادارية يمكنها ان تصدر احكاما فى القضايا المدنية ، فى حين يمكن للغرفة المدنية أن تحكم فى القضايا الجنائية ، وفى الوقت ذاته يمكن للغرفة الجنائية - التى حدد اختصاصها بموجب المادة الثانية من الامر المعدل والمتمم لقانون 63- 218 المشار اليه اعلاه - أن تصدر حكما بالغاء قرار تجاوزت الادارة فيه سلطتها .

وتجدر الاشارة الى ان الاستاذ أ. محيو ينفي صحة هذه النتيجة معتمدا على الفقرة الثالثة من المادة الخامسة الواردة فى القانون المتعلق بانشاء المجلس الأعلى والتى تنص على " امكانية أن تدرس وتفصل كل غرفة أو قسم بصفة قانونية جميع القضايا المعروضة على المجلس الاعلى مهما كان نوعها ". وعلى الرغم من الغاء هذه

---

(1)- Art 7/3 : "Chaque chambre peut valablement instruire et juger qu'elle qu'en soit la nature, les affaires soumises à la Cour Suprême".

./.

المادة من طرف المشرع بموجب المادة الاولى من أمر رقم 74_72 المشار اليه فان الاستاذ أحمد محيو قد اعتمد عليها فى دروسه الخاصة بالمنازعات الادارية[1] ، كما يجدربنا أن نذكر ان المشرع الجزائرى بعد النائه هذه المادة المذكورة قد أعاد صياغتها وبذات الالفاظ فى المادة السابعة من أمر 74_72 المتمم للقانون الخاص بإنشاء المجلس الأعلى .

ولسنا ندرى لماذا يلغي المشرع الجزائرى نصّا ثم يعود للأخذ به ثانية ، خاصة وأن النص المقصود هنا لايكتسي أية أهمية من الناحية التطبيقية ؛

1_ انه لم يحدث فى تاريخ المجلس الاعلى ان أصدرت الغرفة الادارية حكما فى المواد الجنائية ، ولا الغرفة المدنية حكما اداريا حسب ما ورد بيانه أعلاه .

2_ أن هذا النص يحتمل ان تكون له أهمية فى ظل قانون 63 _218 الخاص بانشاء المجلس الاعلى نظرا لظروف المرحلة آنذاك بسبب انعدام العدد الكافي للقضاة المتخصصين بالغرف الموجودة بالمجلس الأعلى ، وأن هذا القانون كان أول اجراء هام يتخذه المشرع آنذاك .

لكن هذا النص لم يعد محتملا بعد صدور قانون الاجراءات المدنية ، لأنه يتضمن تناقضا صارخا على المشرع الجزائرى تداركه اذ يزداد هذا التناقض حدّة بالرجوع الى قانون الاجراءات المدنية حيث أفرد المشرع الجزائرى بابا كاملا يحدد فيه اختصاص الغرفة الادارية اذ نصت المادة 274 منه على مايلي : " تنظر الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى ابتدائيا ونهائيا " ؛

1_ الطعون بالبطلان فى القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة من السلطة الادارية .

2_ الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الاجراءات التى تكون المنازعة فيها من اختصاص المجلس الأعلى " .

---

(1) - Dr. A. MAHIOU - cours de contentieux administratif. Ouvrage précité ./. Page 81.

اذن فهناك تعارض وتناقض بين نص المادة السابعة من الأمر رقم 74—72 المتمم للقانون الخاص بانشاء المجلس الاعلى الذي يجد أصله في المادة 5 الملغاة والسابق الاشارة اليها، والمادة 274 من قانون الاجراءات المدنية ، واذا أخذنا بالفكرة أن النص الجديد يلغي النص القديم فان المادة 274 من قانون الاجراءات المدنية تعتبر ملغاة، ولا نعتقد أن المشرع الجزائري ينوي الغاء هذه المادة ، ولذا تفاديا لكل هذا الخلط نقترح على المشرع الجزائري الغاء الفقرة الثالثة من المادة السابعة من الامر رقم 74—72 المتمم للقانون الخاص بانشاء المجلس الأعلى نظرا لعدم صلاحيتها من الناحية العملية .

ان الطبيعة الخصوصية للغرفة الادارية بالمجلس الاعلى نتعرض لها بتفصيل أكثر في دراسة قادمة ، اذ لا يتسع هذا المطلب لمناقشة هذه المسألة التي تشكل نقطة في غاية الأهمية ، ونكتفي هنا بالقول ان الغرف السبعة يمكن تجزئة كل واحدة منها الى اقسام بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح من الرئيس الأول شأنها في ذلك كشأن الاقسام الموجودة بالمحاكم الابتدائية كما سيأتي بيانه فيما بعد ، ذلك أن اقسام المجلس الاعلى واقسام المحاكم تنشأ بقرار من وزير العدل كما أوضحته المادة السابعة من الامر رقم 74—72 المشار اليه ، والمادة 11 من المرسوم رقم 66— 161 الخاص بتسيير المجالس والمحاكم المؤرخ في 8 جوان 1966 .

وهذا على خلاف اقسام الغرف بالمجالس القضائية التي يفلت أمر انشائها من السلطة المركزية ويكون بأمر من رئيس المجلس القضائي بعد أخذ رأي النائب العام طبقا لما جاء في الفقرة الثانية من المادة التاسعة من المرسوم المذكور أعلاه .

ونحن لا نرى أي مبرر لهذا التمييز الذي أخذ به المشرع الجزائري اذ يبدو وكأنه اعطى أهمية اكثر لاقسام المحاكم والغرف بالمجلس الاعلى في حين لم تحظ اقسام الغرف بالمجالس القضائية بهذه العناية من طرف السلطة المركزية حيث أوكل أمر التصرف فيها الى الهيئات القضائية اللامركزية .

./.

عن تشكيل الغرف بالمجلس الاعلى يمكن القول أن كل غرفة تضم رئيسا لها وعدد من المستشارين - هذا العدد غير ثابت بين كل الغرف - بالاضافة الى ممثل النيابة وهو المدّعي العام (AVOCAT GENERAL) ، ولا يمكن لأية غرفة أو قسم أن يبتّ في القضية المعروضة عليه الا بمحضر 3 أعضاء على الأقل (1).

ومن حيث المبدأ ، تنظر كل غرفة القضية المحالة اليها من طرف الرئيس الاول طبقا للمادة الرابعة من الامر المذكور سالفا ، وبمنأى عن الغرف الاخرى ، الا أنه يمكن أن تجتمع غرفتان للفصل في قضية معينة وفقا للاجراء الذى أوردته الفقرة الرابعة من المادة السابعة من الأمر الصادر في 1974 المشار اليه والتي تنص على : " ان الرئيس الأول ورئيس الغرفة المختصة أو الغرفة نفسها يسوغ لهم تلقائيا أو بطلب من النائب العام احالة فصل كل قضية على هيئة مكونة من غرفتين مجتمعتين ، ويعين في هذه الحالة الرئيس الأول الغرفة الملحقة بالغرفة المختصة ولا يسوغ لهذه الهيئة أن تبتّ بصفة قانونية الا بمحضر ستّة أعضاء على الأقل . ويرأسها الرئيس الاول أو نائبه الذى يرجع رأيه عند تعادل الأصوات (2).

وفي حالة ما اذا كانت القضية تمثل اهمية بالغة يمكن للهيئة المكونة من غرفتين مجتمعتين ان تقرر احالة القضية على المجلس الاعلى مجموع غرفه ، وعندها فان الرئيس الاول هو الذى يترأس اجتماع الغرف بحضور كل من نائب الرئيس ورؤساء وعمداء كل الغرف ، ولا يصح انعقاد جلساته الا بمحضر خمسة عشرة عضوا على الاقل شرط أن تكون جميع الغرف ممثلة .

---

1) المادة 7/2 من الامر رقم 74-72 الصادر بتاريخ 12 يوليو 1974 والمتمم لقانون 63-218 الخاص بانشاء المجلس الأعلى - الجريدة الرسمية لسنة 1974 ، صفحة 798 .

(2) هذا النص ذاته كان موجودا في الفقرة الرابعة من المادة الخامسة بقانون انشاء المجلس الاعلى ، وقد ألغيت هذه المادة بموجب مر 74-72 .

./.

أما عن اعداد جدول الجلسات، فان رؤساء الغرف هم المختصون باعداد جدول جلسات غرفهم، على أن تسند هذه المهمة الى الرئيس الاول أو نائبه في حالة اجتماع غرفتين أو أكثر.

ولهذه الغرف هيئات مشتركة تساعدها على القيام بمهامها، ونظرا لأهميتها وضرورتها في سير الأعمال القضائية بالمجلس الأعلى ارتأينا أن نخصص لها الفرع الموالي :

الفرع الثالث

الهيئات المشتركة بين الغرف داخل المجلس الأعلى

تشترك الغرف السبع المشتركة للمجلس الاعلى في ثلاثة هيئات لا يمكنها القيام بوظائفها من دونها وهي :

أولا : مكتب المجلس الاعلى

يتألف هذا المكتب من أحد عشر عضوا وهم على التوالي :

- الرئيس الأول للمجلس الأعلى.
- نائب الرئيس.
- النائب العام.
- النائب العام المساعد أو المدّعي العام العميد.
- الرئيس أو المستشار العميد لكل غرفة.

عن سير جلسات المكتب يمكن القول أنه يعقد جلساته بمساعدة رئيس كتابة الضبط، وقد حددت الفقرة الثالثة من المادة السادسة من الأمر رقم 74 - 72 المهام الموكولة الى المكتب فحصرتها في ثلاث تمثلت فيما يلي :

1- تعيين عدد ووقت الجلسات.
2- ضبط النظام الداخلي للمجلس الأعلى.
3- توزيع القضاة على مختلف الغرف.

./.

وعلى الرغم من صراحة هذه المادة فان الاستاذ أحمد محيو يضيف لهذه المهام الثلاثة مهمة رابعة تتمثل فى توزيع القضايا على الغرف المختلفة ، فى حين ان المادة الرابعة من ذات الأمر صريحة هى الأخرى فى هذا المجال اذ تنيط هذه المهمة بالرئيس الاول للمجلس.(1)

ثانيا : كتابة الضبط :

تتكون هذه الكتابة من رئيس لها وسبعة كتاب بمعدل كاتب فى كل غرفة ، وكلهم معينون بقرار من وزير العدل حامل الاختام .

تقوم كتابة الضبط بقبض مصاريف القضاء ، وتنظيم الجلسات واستقبال كل الطعون والشكاوى وتحيلها فيما بعد الى مكتب المجلس الاعلى ، كما تقوم بتسجيل وتبليغ كل الاحكام الصادرة عن المجلس الأعلى .

ثالثا : مكتب الترجمة :

تقع على عاتق هذا المكتب المشترك بين مختلف الغرف الموجودة بالمجلس الأعلى مهمة تسهيل العمل القضائى لهذه الغرف عن طريق ترجمة كل الوثائق اللازمة للمجلس الأعلى .

خلاصة القول ان المجلس الاعلى الذى عرف ميلاده : فى وقت مبكر من الاستقلال أى فى سنة 1963 ، لم يكن وليد اختيار ، بل فرض حتمته الظروف .

وخلافا لرأى بعض الفقهاء الذين يدعون ان المشرع الجزائرى قد اختار منذ الوهلة الاولى نظام وحدة القضاء بإنشائه المجلس الاعلى (2) فاننا نرى ان المشرع الجزائرى لم يختر وانما الضرورة الملحة لتلك المرحلة هى التى استوجبت وجود هذه الهيئة القضائية العليا .

---

(1) - Dr. A. MAHIOU - cours de contentieux administratif, ouvrage précité Page 43.

(2) - Dr. A. MAHIOU, ouvrage précité, Page 37.

./.

المبحث الثاني

استمرار الازدواجية وفكرة النظام القضائي المختلط

تبين من خلال عرضنا لانشاء المجلس الأعلى فى الفصل الاول أن الضرورة اقتضت وجود هذه الهيئة القضائية الجديدة ، والتى يرى الاستاذ أحميد محيو فى انشائها اهدارا للنظام القضائي الفرنسي المزدوج [1].

وحيث انه كانت توجد بجانب المحاكم العادية اثناء الاحتلال ثلاثة محاكم ادارية تشكل جهة قضاء ادارى مستقل ، استمر بقاء هذه المحاكم الثلاثة حتى حدوث الاصلاح القضائي ، غير أن الجديد الذى طرأ هو أن احكام هذه المحاكم الادارية المستقلة أصبحت تستأنف أو تنقض أمام هيئة قضائية عليا واحدة وهي المجلس الأعلى الأمر الذى يؤدى الى وصف نظامنا القضائي بالنظام المختلط ، لذا نقسم هذا المبحث الى مطلبين نعالج فى الأول استمرار الازدواجية بعد الاستقلال ونترك الثاني لمناقشة فكرة النظام القضائي المختلط .

المطلب الأول

استمرار الازدواجية القضائية بعد الاستقلال

لم يتخذ المشرع الجزائرى قبل الاصلاح القضائي أى اجراء يهدف الى الغاء المحاكم الادارية الثلاثة التى أنشأها الاستعمار فى بلادنا ، لذا استمرت الازدواجية القضائية بعد الاستقلال ، وسوف نتعرض فى الفرعين التاليين الى ضرورة استمرار هذه الازدواجية ، ثم المحاكم الادارية الموروثة عن العهد الإحتلالي .

---

(1) - Dr. A. MAHIOU, ouvrage précité, Page 37.

./.

الفـــرع الأول

ضرورة استمــرار الازدواجيـــــة

اذا كان بعض الفقهاء يرون أن المشرع الجزائرى قد اتجه صوب الأخذ بالنظام القضائي الموحّد بمجرد احداثه للمجلس الاعلى[1]، هذا المجلس الذى يقوم بالدور المزدوج أى دور محكمة النقض ومجلس الدولة فى آن واحد ، فاننا نلاحظ أن انشاء المجلس الأعلى لم يقض على الازدواجية ، لان الازدواجية لم تكن موجودة فى قمة الهرم القضائي أصلا، الامر الذى يدفعنا الى القول بأن الدور المزدوج الذى منحه المشرع للمجلس الأعلى فيه ضمان لاستمرار الازدواجية على الرغم من وجود هيئة عليا واحدة .

واذا كانت وحدة القضاء قد تمت على مستوى قمة الهرم القضائي من الناحية الشكلية — أى وجود محكمة عليا واحدة — فان الفصل بين السلطات الادارية والقضائية لا يزال على مستوى القاعدة حيث استمرت المحاكم الادارية الثلاثة التابعة لوزارة الداخلية فى البقاء الى جانب المحاكم العادية مشكلة بذلك النظام القضائي الإدارى المستقل عن القضاء العادى كما كان عليه الوضع أيام الاحتلال .

وما يمكن ملاحظته بهذا الشأن هو أن هذه المحاكم الادارية لم يتواصل نشاطها بصفة طبيعية لسببين، أولهما عملي تمثل فى نقص القضاة المختصين فى المجال الادارى ، وثانيهما قانوني متعلق باعادة ترتيب الاختصاص حيث انتزع من اختصاصها نظر الطعون المتعلقة بتجاوز السلطة الموجهة ضد القرارات الادارية التنظيمية والفردية ، والمنازعات المتعلقة بالوظيف العمومي ، اذ أسندت هذه المسائل مباشرة الى الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى.[2]

---

(1) - J.L. Joinville - T 1. Ouvrage précité, Page 69.

(2) اعادة ترتيب الاختصاص وجعل بعض المسائل من اختصاص الغرفة الادارية وحدها نصت عليه المادة 24 من قانون 63—218 المتضمن انشاء المجلس الاعلى .

./.

في هذه المرحلة السابقة على الاصلاح القضائي حيث كانت الازدواجية القضائية واضحة، كان بالامكان أن تثور مشاكل تنازع الاختصاص بين المحاكم العادية والمحاكم الادارية، لكن المشرع الجزائري أخذ هذه المسألة بعين الاعتبار، اذ لم يكن بامكانه آنذاك احداث محكمة تنازع (Tribunal des Conflits) نظرا لقلة الاطارات القضائية، فنصت المادة 5 — التي الغيت فيما بعد — والمادة 14 من القانون الخاص بانشاء المجلس الأعلى اذ جاء في المادة 5 امكانية نظر أي غرفة في أية قضية مهما كان نوعها، بمعنى أن مشكل عدم الاختصاص غير مطروح أساسا، اما المادة 14 فجاء فيها " في المسائل المتعلقة بالمنازعات الادارية اذا نقضت الغرفة الادارية حكما بهذا الشأن يكون لها الحق في احالة القضية الى جهة قضائية من نفس النوع والدرجة للجهة التي أصدرت الحكم، كما لها الحق في التصدي للقضية واصدار حكم نهائي بشأنها".

وفي حالة ما اذا فصلت احدى المحاكم العادية في قضية ادارية وطعن في الحكم عن طريق النقض فان الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى يكون لها حق التصدي ونظر القضية مطبقة في ذلك قواعد القانون الاداري (1).

غير اننا نلاحظ أن حق الغرفة الادارية في التصدي للقضية في مثل هذه الحالة فيه اهدار لمبدإ التقاضي على درجتين، اذ فيه تفويت الفرصة على المتقاضي، لأن الغرفة الادارية اذا تصدت للقضية فهي تفصل فيها كأول وآخر درجة، في حين انها لو نقضت الحكم وأحالت القضية الى احدى المحاكم الادارية الثلاثة، لما ضاعت على المتقاضي أية فرصة حيث يمنح الحق لصاحب القضية فيما بعد، أن يطعن بالاستئناف.

(1) - J.L. Joinville - Ouvrage précité - Page 74

./.

فبعد انشاء المجلس الاعلى وتربعه على قمة الهرم القضائي ، ظلت المحاكم الادارية الثلاثة موجودة في كل من وهران وقسنطينة والجزائر وقد استمر هذا الوجود حتى دخل الاصلاح القضائي حيز التطبيق، ولو تساءلنا لماذا لم يلغها المشرع الجزائري ، ويكتفي بالمحاكم العادية ، لو كانت نيته الفعلية تتجه نحو الأخذ بالنظام القضائي الموحد ؟ من هنا تظهر أهمية الرأى الذى نقول به أن المشرع الجزائرى عند انشائه للمجلس الأعلى لم يكن يقصد القضاء على الازدواجية أو التفكير في اقامة نظام قضائي موحد بقدر ما كان يفكر في ايجاد حل سريع اقتضته الضرورة لتسيير الشؤون القضائية مع ما اقتضته سيادة الجزائر أن تكون الهيئة العليا للقضاء موجودة في الجزائر وليس في فرنسا .

ولم يكن بالامكان آنذاك اتباع النظام القضائي المزدوج ، لأن العدد القليل من القضاة الذى كان موجودا في تلك الفترة لا يشجع على ذلك الامر الذى ينتج عنه استحالة مطلقة ، انشاء مجلس دولة ومحكمة نقض ومحكمة تنازع في بلادنا ، فكان الحل الامثل في ذلك الوقت هو المجلس الاعلى — كما فعلت بعض الدول الاخرى الحديثة الاستقلال كالمغرب مثلا — الذى يقوم بدور محكمة النقض في المواد العادية وبدور مجلس الدولة في المواد الادارية .

أما المحاكم الادارية الثلاثة فقد استمرت في الوجود وهي التى كانت تجسد قاعدة الازدواجية القضائية في الجزائر، وكانت ضرورة استمرارها تكمن في جهل مصيرها ، فلسنا ندرى من كان له الطابع المؤقت آنذاك ، هي المحاكم الادارية ، رمز وقاعدة الازدواجية القضائية حيث كانت تشكل القضاء الادارى المستقل عن القضاء العادى أم هو المجلس الاعلى الوحيد الذى يجسد وحدة النظام القضائي في قمة التنظيم القضائي ؟ .

./.

ان الاجابة على هذه التساؤلات وردت بعد فترة معينة من الزمن وعلى وجه التحديد بعد صدور قانون التنظيم القضائي سنة 1965 حيث أدمجت هذه المحاكم الادارية الثلاثة ضمن المجالس القضائية وتحولت الى غرف ادارية داخل التنظيم القضائي الجديد ، مع ملاحظة أنها احتفظت بموقعها أى ظلت موجودة فى مجالس قضاء وهران وقسنطينة والجزائر .

الفرع الثاني

المحاكم الادارية فى ظل الاستقلال (قبل الاصلاح القضائي)

بخصوص هذه المحاكم الادارية الثلاثة ، بعد الاستقلال ، صدر مرسوم 63-363 بتاريخ 14/ 9/ 1963 [1] يسمح لرؤساء المحاكم الادارية بالنظر والفصل فى المنازعات الادارية بصفة فردية أى أن كل رئيس كان له الحق أن يختص بالفصل فى القضايا الادارية التى تعرض عليه بمفرده وذلك نظرا لعدم وجود العدد الكافي من ... والوضعية السيئة التى كان يعانيها قطاع القضاء ، فرخص المشرع اذن لرؤساء المحاكم الادارية بالبت فى المنازعات الادارية بمفردهم ومن غير تدخل مفوض الحكومة (Commissaire du Gouvernement)، وكان هذا الاجراء مقصورا فى بادىء الأمر على المنازعات المتعلقة بمواد الضرائب المباشرة والرسوم (Taxes assimilées) على أنه أمتد فيما بعد الى كل المنازعات المتعلقة بدعاوى التعويض عن اهمال الادارة الضارة ، وكذا مخالفات الطرق، مع العلم أن رئاسة المحكمتين الاداريتين الموجودتين فى كل من وهران وقسنطينة كانت مسندة بالنيابة الى رئيس المحكمة الادارية التابعة للجزائر العاصمة نظرا لقلة عدد القضاة بصفة عامة وقلة عدد القضاة الاداريين بصفة خاصة .

---

(1) - Décret N°63-363 du 14/09/1963 Journal Officiel N°67 bis du Mardi 17 Septembre 1963.

الا أن المشرع الجزائرى رغم ندرة القضاة الاداريين وقلة عدد القضاة بصفة عامة ، فضل الابقاء على هذه المحاكم الادارية بدلا من الغائها ، حيث اتضح لنا من العرض المتقدم ومن خلال المرسوم المذكور أعلاه أن المحاكم الثلاثة تقريبا كانت تزاول نشاطها بعضو واحد ، حيث سمح للرئيس بمفرده أن يفصل فى كل ما يعرض عليه من قضايا ادارية وكان رئيس المحكمة الادارية للجزائر العاصمة هو الرئيس بالنيابة لكل من محكمة وهران ومحكمة قسنطينة كما سبق ذكره .

وما تجدر ملاحظته أيضا أن قانون 18 جوان 1963 القاضي بإنشاء المجلس الأعلى قد نظم بداخل هذا المجلس غرفة ادارية مختصة بنظر المنازعات الادارية فى القمة ، فأسند اليها مهمة قاضي النقض فى الأحكام النهائية الصادرة عن الهيئات القضائية الادارية الدنيا ، وكذا مهمة قاضي أول وآخر درجة فى بعض المسائل المحددة .

فهذا القانون قد نظم المنازعات الادارية فى القمة أى بداخل المجلس الاعلى ، ولم يمس المحاكم الادارية الثلاثة التى استمرت فى البقاء مطبقة القانون الادارى الفرنسي اعتمادا على قانون 31 ديسمبر 1962 الذى ينص على استمرارية العمل بالتشريعات الفرنسية بتحفظ .

بهذا الشأن يرى الاستاذ أحمد محيو أن المحاكم الادارية قبل الاستقلال كانت صاحبة الولاية العامة وكان مجلس الدولة صاحب الاختصاص المحدود ، لكن بعد الاستقلال صارت هي صاحبة الاختصاص المحدود ، والغرفة الادارية بالمجلس الأعلى هي صاحبة الولاية العامة.(1)

(1) - Dr. A. MAHIOU - cours de contentieux administratif - ouvrage précité - Page 38.

./.

وعلى الرغم من احترامنا لرأى الاستاذ أحمد محيو الّا أننا لا نتفق معه حول هذه الفكرة، صحيح أن اختصاص هذه المحاكم قد ضاق كما سيأتي توضيحه بعد حين، نظرا لعدة عوامل منها قلّة الاطارات القضائية، كما انتزعت من اختصاصها بعض المسائل لتنظرها الغرفة الادارية التابعة للمجلس الأعلى مباشرة كالطعون لتجاوز السلطة، لكن هذا لا يجعل من اختصاصها اختصاصا محدودا لأن المشرع الجزائرى باصداره قانون احداث المجلس الأعلى لم يتعرض للمحاكم الادارية ولا لاختصاصها، بل أن المشرع على خلاف ذلك قد حدّد اختصاص الغرفة الادارية للمجلس الأعلى اذ انحصر دورها فى نقض الاحكام النهائية التى تصدرها المحاكم الادارية الأخرى وفى الفصل فى بعض المسائل كأول وآخر درجة، أما اختصاص المحاكم الادارية فبقى طليقا من غير قيود، وعليه فإن المحاكم الادارية تبقى كما هي صاحبة الولاية العامة خلافا لما يقول به الاستاذ أحمد محيو.

هذه المحاكم الادارية الثلاثة التى استمر وجودها بعد الاستقلال لم تعرف نشاطا مكثفا كما كان عليه الحال فى السابق، فيما عدا المحكمة الادارية الموجودة بالجزائر العاصمة التى زاولت نشاطها بصورة عادية تقريبا، فان المحكمتين الموجودتين بوهران وقسنطينة لم تعرفا الّا عددا محدودا من القضايا.[1]

خلاصة القول أن النظام القضائي الجزائرى قبل الاصلاح القضائي كان مخالفا تماما للنظام القضائي الفرنسي من حيث الهيئات القضائية العليا، ففي حين كانت توجد بفرنسا هيئتان قضائيتان عليتان تمثلتا فى مجلس الدولة ومحكمة النقض كل فيما يخصه

---

(1) -- Dr. A. MAHIOU - ouvrage précité - Page 39.

./.

من المنازعات، ثم محكمة التنازع لفض الاشكالات التى تثور بينهما حول الاختصاص، فإن النظام القضائي الجزائرى قد اعتمد على نظام الهيئة القضائية العليا الواحدة المتمثلة فى المجلس الأعلى (Cour Suprême).

فالجديد اذن فى هذه المرحلة هو انشاء المجلس الأعلى، ان توحيد القضاء قد تحقق فى قمّة الهرم القضائي عكس ما كان معمولا به فى فرنسا، لكن المحاكم الثلاثة التى أوجدها الاستعمار قد ظلّت موجودة حتى بعد انشاء المجلس الأعلى، وأصبحت الأحكام الصادرة عنها تستأنف أو تنقض أمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى الموجود بالجزائر العاصمة.

ان وجود هذه المحاكم الادارية واستمرارها تابعة لوزارة الداخلية وليس لوزارة العدل يشكل فى حدّ ذاته نظاما قضائيا اداريا مستقلا عن جهات القضاء العادى، ويجسد الازدواجية القضائية فى القاعدة.

توحيد فى القمة وازدواجية فى القاعدة، هذه هي طبيعة نظامنا القضائى فى مرحلة ما قبل الاصلاح القضائى.

المطلب الثانى

نظام القضاء المختلط (Système Juridictionnel Mixte)

أجمع الفقه على وجود " نظامين قضائيين تقليديين فى العالم هما النظام الموحّد والنظام المزدوج، هذان النظامان يشكلان كقاعدة عامة المرجع الأساسي للدول الحديثة الاستقلال التى تريد تنظيم عدالتها."[1]

(1) - Dr. A. MAHIOU - ouvrage précité - Page 16.

./.

غير أن هذه الدول الحديثة الاستقلال لم يكن بوسعها دائما أن تختار أحد هذين النظامين لأن الدولة المستعمرة لا تترك لها المجال كي تختاره بل تفرض عليها نظامها القضائي ومن ثم فإن الإرث حتمي لتلك الهياكل المفروضة من طرف الاستعمار، وحتى هذه الدول نفسها ترى في استمرار ذلك الإرث أمنا قانونيا لها[1].

وسوف نتعرّف على النظام القضائي المختلط أكثر من خلال أسسه التي يرتكز عليها ومميزاته التي تكون موضوع الفرعين التاليين:

الفرع الأول

أسس النظام القضائي المختلط

ان الدول الحديثة الاستقلال في غالب الاحيان تسعى الى احداث تغييرات على النظم القانونية والقضائية الموروثة عن الاستعمار لجعلها أكثر تماشيا وانسجاما مع الوضعية الجديدة الناجمة عن الاستقلال، وكثيرة من الدول التي كانت مستعمرات فرنسية، أرادت التخلي عن النظام القضائي المزدوج واتجهت نحو الأخذ بنظام وحدة القضاء، الا أنها داخل هذه الوحدة القضائية تعمل على اقامة العديد من الهيئات أو التخصصات تنظر في جزء أو في كل المنازعات الادارية. ولا يمكن اعتبار النظام القضائي المختلط نظاما قضائيا جديدا مستقلا عن النظامين القضائيين المعروفين عالميا، بل ما هو الا خليط منهما، ومن ثم فإن

---

1) هذا ما أكده المشرع الجزائري بقانون 31/ 12/ 1962 والرامي الى استمرارية تطبيق القوانين الفرنسية في التراب الجزائري عدا تلك التي تتناقض مع السيادة الجزائرية والتي لها طابع الميز العنصري.

./.

أهم أساس يرتكز عليه هذا النظام في وجوده يكمن في النظامين السابقين .

فمعظم الدول التي كانت مستعمرة فرنسية وأحرزت استقلالها قد احتفظت بنظام الرقابة القضائية على اعمال الادارة لكن بأشكال مختلفة . وبهدف التبسيط رفضت هذه الدول اتباع الازدواجية القضائية الهيكلية ، فأقامت على رأس هرمها القضائي مجلس أعلى (1) (Cour Suprême) وقسمته الى عدة غرف من ضمنها الغرفة الادارية أي غرفة تختص بالفصل في المنازعات الادارية ومن ثم تقوم بالرقابة القضائية على أعمال الادارة . على أن بعض هذه الدول توكل الفصل في كل المنازعات الادارية الى الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى ، بمعنى أن الهيئة القضائية الوحيدة المختصة بهذا النوع من المنازعات هي الغرفة الادارية الفريدة من نوعها في ظل النظام القضائي حيث تبت في القضايا الادارية كأول وآخر درجة سواء تعلق الأمر بالغاء القرارات الادارية اللامشروعة أو بالقضاء الكامل (plein contentieux) ، فالمنازعات الادارية كلها ومهما كان نوعها تجد لها حلولا أمام الغرفة الادارية الموجودة بالمجلس الأعلى كما هو الشأن بمدغشقر ، خلافا لما هو عليه الوضع في الجزائر اذ تنظر المنازعات الادارية على درجتين ، فتنظر طلبات التعويض كدرجة أولى على مستوى الغرف الادارية الموجودة بالمجالس الثلاثة ، مع امكانية استئناف أحكامها أمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى ، في حين حرم على الغرف الادارية الثلاثة النظر في طلبات الالغاء ، اذ انيطت هذه المهمة بالغرفة الادارية بالمجلس الأعلى لتنظر فيها كأول وآخر درجة حاليا .

---

(1) نظام المجلس الاعلى متبع في كثير من الدول الافريقية نذكر منها : مدغشقر والمغرب والجزائر ، مع بعض الاختلافات في اختصاصاته . ومن ميزات نظام المجلس الاعلى الذي يقوم بدور محكمة النقض ومجلس الدولة ، من شأنه الاستغناء عن محكمة التنازع نظرا لعدم طرح مشاكل تنازع الاختصاص لكون الهيكلة القضائية موحدة .

./.

فالنظام القضائي المختلط ما هو في الحقيقة الا اقتباس من كلا النظامين ، واضافة الى الأساس النظري أو القانوني الذي يعتمد عليه هذا النظام والذي يكمن في النظامين الموحد والمزدوج ، فإن ثمة أساس عملي وواقعي فرضته حالة الضرورة التي كانت تعيشها هذه البلدان غداة استقلالها ، الأمر الذي حتم عليها أن تأخذ من هنا وهناك لتجعل أمورها القضائية تسير بشكل شبه منتظم .

بهذا الصدد يرى البعض (1) "أن الجزائر عند قيامها بالاصلاح القضائي كان بامكانها من الناحية النظرية أن تختار بين وحدة القضاء على النمط البريطاني وبين الازدواجية القضائية على النمط الفرنسي . غير أن هذين النظامين موجودان في الدول ذات الديمقراطية الليبرالية والاقتصاد المتطور ، ان الجزائر كدولة نامية وقد اختارت الاشتراكية كان عليها أن تبين موقفها من هذه الانظمة الاجنبية ، ولذا اختارت الجزائر نظام القضاء الموحد وبداخله أجهزة خاصة مكلفة بالنظر في المنازعات الادارية" .

يفهم من وجهة نظر الدكتور" ياقلا YAGLA " أن الجزائر لم يكن في وسعها أن تتبع النظام الموحد أو النظام المزدوج من الناحية العملية لأن هذين النظامين لا يتماشيان الا مع الديمقراطية الغربية والاقتصاد المتطور ، ثم يصل الدكتور(YAGLA) الى نتيجة وهي ان الجزائر بما أنها قد اتبعت الاشتراكية ، حددت موقفها من هذين النظامين فأخذت بوحدة القضاء مع تخصصات بداخله للفصل في المنازعات الادارية .

ونرى أن الدكتور قد وقع في لبس حيث اختلطت عليه الأمور بين الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والأنظمة القضائية ، فهو يربط تحديد موقف الجزائر من النظامين القضائيين بالأخذ بالاشتراكية .

---

(1).- M.B. YAGLA - La justice administrative en Algérie - Thèse de Doctorat - Alger 1972 - Page 15.

./.

وأن الاشتراكية هي التى دفعت بالجزائر لا للأخذ بأحد هذين النظامين وانما للأخذ بهما معا ، حيث أخذت الجزائر بوحدة القضاء وداخله أجهزة خاصة بالمنازعات الادارية كما يقول الدكتور ياقلا (YAGLA) .

ومن هنا يكون السبب الذى رفضه الدكتور "ياقلا" من البداية والذى بنى عليه وجهة نظره (أى استحالة الأخذ بأحد النظامين القضائيين عمليا) ، هو النتيجة التى تبناها فى النهاية ، اذ استقر رأيه على أن الجزائر أخذت " بوحدة القضاء وبداخله أجهزة خاصة بالمنازعات الادارية" ، بمعنى ان الجزائر ادمجت النظامين الموحد والمزدوج فى شكل نظام واحد يسمى بالنظام المختلط حيث يأخذ بخصائص موجودة فى النظام الموحد وخصائص موجودة فى النظام المزدوج .

وخلافا لرأى الدكتور"ياقلا" فاننا نرى أنه ليست الاشتراكية هى التى كانت الدافع الاساسي للخلط بين النظامين القضائيين ولكن الضرورة هي التى فرضت ذلك ، ودليلنا على هذا أن النظم الاشتراكية وعلى رأسها الاتحاد السوفياتى لايعترف فى نظامه القضائي بالمنازعات الادارية ولا يوليها أية أهمية ، بمعنى أن لا علاقة بين اتباع الاشتراكية وتخصيص جهات خاصة بالمنازعات الادارية ، لأن النظام الاشتراكى يرفض الرقابة القضائية على أعمال الادارة بالشكل المتعارف عليه فى النظم ذات القضاء الادارى .

./.

الفرع الثاني

مميزات النظام القضائي المختلط

على عكس النظام القضائي المزدوج فان النظام القضائي الموحد لا يولي أية أهمية للمنازعات الادارية ولا يعرف التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص، وأبرز نموذج في هذا المجال النظام القضائي الموحد الموجود في المملكة المتحدة، مع ملاحظة ان هذا النظام قد طرأت عليه بعض التجديدات في السنين الاخيرة نتيجة لتطور الفكر السياسي والاقتصادي والاجتماعي حيث تطور معه دور الادارة، فلم يعد محصورا في المهام التقليدية للدولة، بل أصبحت الادارة تتدخل لتوجيه الحياة الاقتصادية، الأمر الذي ترتب عليه تزايد نشاط الادارة وحاجتها الى خلق العديد من الاجهزة الادارية لمواجهة هذا التزايد، وهذا يؤدي بالضرورة الى تشابك العلاقات في مجال النشاط الاداري وظهور تزايد المنازعات الادارية، فنتج عن كل هذا التطور، تخلي القاضي العادي البريطاني عن النظر في بعض المنازعات الادارية كي تنظر فيها بعض الهيئات الادارية المختصة والتي يغلب عليها الطابع القضائي، نذكر على سبيل المثال مجلس التعليم الذي خول له" قانون التعليم الصادر في 1921 سلطة الفصل في الطعون الموجهة ضد قرارات انشاء المدارس والغائها [1] وكذلك الطعون التي تثور بين السلطات المدرسية والمعلمين من ناحية أو بينهما وبين أولياء التلاميذ من ناحية ثانية.

تطور اذن النظام البريطاني الموحد، حيث اصبح يعترف بالمنازعات الادارية ولو أن حجمها لا يزال ضئيلا وفي نفس السياق، فقد تطور النظام القضائي الامريكي، فبعد ان كانت المحاكم العادية في النظام الامريكي هي صاحبة الولاية العامة بالنسبة لكل المنازعات كما

---

(1) د. فؤاد العطار ـ القضاء الاداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية صفحة 165.

./.

كما كان عليه الوضع في المملكة المتحدة ، الا ان ما تجدر ملاحظته هو أن النظام الامريكي مع كونه من حيث المبدأ يتضمن محاكم عادية وبعض الهيئات أو اللجان الادارية ذات الطابع القضائي كنظيره البريطاني الا انه قد خالفه من الناحية العملية ، ففي حين يقر المشرع الانجليزي اسناد بعض المسائل الادارية الى لجان أو هيئات خاصة للفصل فيها ، من دون المحاكم العادية فتصدر بشأنها أحكاما نهائية (باتة) ، فعلى خلاف ذلك نجد المشرع الامريكي قد قرر اختصاص هذه اللجان والهيئات الادارية ذات الطابع القضائي في المرحلة الاولى من الخصومة فقط ، أمّا المراحل الاخرى فهي من اختصاص القضاء العادي .

وفي هذا يرى الدكتور فؤاد العطار أن" النظام المتبع في امريكا هو نظام مختلط ، فهو أولا : نظام يقوم على فكرة ازدواج القضاء في المرحلة الاولى من الخصومة القضائية ، ومن ثم تختص المحاكم العادية بالخصومات التي تنشأ بين الافراد بعضهم بالبعض الاخر ، أو بين الافراد والادارة ، في حين تختص المحاكم الادارية بالخصومات الادارية التي خصّها بها القانون والتي تنشأ بين الافراد والادارة .

وثانيا : هو نظام يقوم على فكرة وحدة القضاء في المراحل الثانية أي مراحل الاستئناف والنقض ، وفي هذه المرحلة الاخيرة يختص القضاء العادي وحده بالمنازعات التي تنشأ بين الادارة والافراد أو بين الافراد بعضهم ببعض على السواء[1] .

وهذا ما كان سائدا في الجزائر ابّان المرحلة التي امتدت من الاستقلال حتى الاصلاح القضائي حيث انشىء المجلس الاعلى كهيئة قضائية عليا وحيدة اذ وحّد المشرع الجزائري الازدواجية القضائية في هذه

(1) د.فؤاد العطار ، القضاء الاداري (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية . ص166 و 167 .

./.

الهيئة القضائية الواحدة ، في حين ترك المحاكم الادارية الثلاثة على حالها تنظر المنازعات الادارية باستقلال تام كدرجة أولى ولا دخل لها في هذا المستوى مع القضاء العادى ، على أن أحكامها تستأنف وتنقض أمام المجلس الأعلى ككل الأحكام الصادرة من المحاكم العادية الدنيا ، هذه الازدواجية في القاعدة والتوحيد في القمة ، تجعل من النظام القضائي الجزائري في مرحلة ما بعد الاستقلال وقبل الاصلاح القضائي نظاما ذو طبيعة مختلطة .

ان النظام القضائي المختلط في الجزائر قبل الاصلاح القضائي يعتبر الأساس الأولي للنظام القضائي الحالي ، الذى يرجع بعض الباحثين أساسه الى " الاشتراكية والنظام المغربي "(1).

على أننا نلاحظ أن النظام المغربي يجعل من كل الدعاوى المرفوعة ضد الادارة والتي يكون الهدف منها الحكم على الادارة بتعويضات مالية عن تصرفاتها الضارة — سواء تعلق الأمر بالافعال الضارة الناجمة عن الاشغال العمومية أو الصفقات أو العقود التي تبرمها مع الغير ، وكذلك الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الجبائية والمنازعات المتعلقة بالمنح المدنية (Pensions civiles) — كل هذه الدعاوى ترفع امام المحاكم العادية في المغرب بالرغم من أن الادارة تكون طرفا فيها ، فهي تنظر كأول درجة أمام المحاكم العادية ، على أن تستأنف أمام محاكم الاستئناف العادية طبعا ، فالمحاكم العادية إذن تنظر شطرا من المنازعات الادارية وتطبق عليها قواعد القانون العام ، سواء على مستوى المحاكم الابتدائية أو على مستوى محاكم الاستئناف ، غير أن الملاحظ هو

---

(1) - M.B. YAGLA - La justice administrative en Algérie - Thèse 1972 Alger - Page 18.

./.

أن الأحكام الصادرة بشأن هذه المنازعات الادارية التي تفصل فيها المحاكم العادية كأول وثاني درجة يطعن فيها أمام الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى بالمغرب (MAROC) عن طريق النقض، هذه الغرفة الادارية التي تختص أيضا بالنظر والفصل مباشرة كأول وآخر درجة في الطعون بالالغاء في القرارات الادارية التي تتجاوز فيها الادارة سلطتها ، بالاضافة الى اختصاصها بالفصل في كل الدعاوى التي لم تسند بنصوص تشريعية الى المحاكم العادية .

مما سبق يتضح اذن أن الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى المغربي هي صاحبة الولاية العامة في المواد الادارية ، أما المحاكم العادية ، فاختصاصها مقيّد ، اذ لا تنظر من المسائل الادارية الا ما أسند لها المشرع بنص قانوني (1) .

وخلافا للنظام القضائي الجزائري فان النظام المغربي يوكل قضاء التعويض في المنازعات الادارية الى المحاكم العادية في حين أن النظام الجزائري يسنده الى الغرف الادارية الموجودة على مستوى المجالس القضائية ، أمّا قضاء الالغاء فتختص به الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى في كل من النظامين المغربي والجزائري .

---

(1) - J.L. Joinville -Organisation et procédure judiciaire Tome I - 1972 - Page 49.

الباب الثاني

طبيعة النظام القضائي بعد الاصلاح

بعد سنوات قليلة من الاستقلال دخل النظام القضائي الجزائري مرحلة حاسمة ، سميت بمرحلة الاصلاح القضائي التي ظهرت بوادرها سنة 1965 على اثر صدور قانون التنظيم القضائي بالأمر رقم 65ـ278 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 والذى دخل حيز التنفيذ بعد سنة كاملة بالمرسوم رقم 66 ـ159 المؤرخ في 08/ 12/ 1966.

عمل هذا القانون على توحيد الهياكل القضائية حيث حصرها في المجالس القضائية والمحاكم ، كما أدمج المحاكم الادارية الثلاثة في المجالس القضائية الجديدة في شكل غرف ادارية ، جاعلا منها الدرجة الاولى من درجات العدالة الادارية طبقا لما نصت عليه المادة الخامسة منه " تنقل الى المجالس القضائية اختصاصات المحاكم الادارية..."

توحيد الهياكل القضائية ونصيب القضاء الادارى منها يشكلان موضوع الفصل الأول ، من هذا الباب الذى نكون بانجازه قد تعرفنا بوضوح على الاجهزة القضائية التى تراقب أعمال الادارة ، فنشرع في فصل ثاني لمعرفة فعالية هذه الاجهزة التى يحتويها نظامنا القضائي في مجال العدالة الادارية عاقدين بذلك مقارنة بين نظامنا وبعض النظم المنتمية الى دول أخرى .

الفصل الأول

توحيد الهياكل القضائية ونصيب القضاء الادارى

نقصد بتوحيد الهياكل القضائية ، انعدام التفرقة بين مختلف الهيئات القضائية الموجودة أثناء الاحتلال والتى تقوم أساسا على التمييز بين محاكم القضاء الادارى ومحاكم القضاء العادى والمحاكم الاسلامية والمحاكم الاستثنائية (Juridictions d'exception)[1] الأن هذه المحاكم

---

(1) لزيادة المعلومات حول هذا الموضوع راجع :
_ J.L. Joinville, organisation et procèdure judiciaire T.I Page 53.

./.

المختلفة والمتنوعة قد أنصهرت كلها فى الهيئات القضائية الجديدة بما فى ذلك المحاكم الادارية التى احرزت على مكانة هامة كما سيأتى توضيحه ، لهذا فاننا نقسم هذا الفصل الى مبحثين نتعرض فى الاول الى توحيد الهياكل القضائية وفى الثانى الى نصيب العدالة الادارية أو القضاء الادارى من هذا التوحيد .

المبحث الأول

توحيد الهياكل القضائية

بمجيئ الاصلاح القضائى توحدت كل الجهات القضائية المتعددة الذى عمل الاستعمار على اقامتها فى بلادنا بهدف تعقيد الأمور على المواطنين بشكل يسمح له بالسيطرة على زمام الوضع وهضم حقوق الابرياء، وردا على هذه التعسفات والتعقيدات حاول المشرع الجزائرى العمل على اراحة المتقاضين عن طريق تبسيط هذه الامور فى نوعين من الهيئات القضائية ، تمثل النوع الاول فى المجالس القضائية التى حلت محل محاكم الاستئناف موضوع المطلب الأول من هذا المبحث فى حين تمثل النوع الثانى فى المحاكم التى حلت محل المحاكم الابتدائية الكبرى (Tribunaux de Grande Instance) والمحاكم الابتدائية ـ طبقا لما ورد فى المادة 4 من قانون التنظيم القضائى ـ موضوع المطلب الثانى .

المطلب الأول

المجالس القضائية

نص الأمر المتضمن لقانون التنظيم القضائى(1) على ايجاد خمسة عشر مجلسا قضائيا (أو محكمة استئناف) فى مجموع التراب الوطنى ، وجاء عدد هذه المجالس مطابقا لعدد ولايات الجمهورية آنذاك ، بمعنى أن كل عاصمة ولاية كانت تشكل مقرا لأحد هذه المجالس .

---

(1) أمر رقم 65ـ278 مؤرخ فى 16/ 11/ 1965 .الجريدة الرسمية عدد 96 لسنة 1965 .

وبعد ذكر مواقع هذه المجالس القضائية وبيان الترابط الموجود بينها وبين التنظيم الاقليمي للولايات ، سوف نتعرض في فروع ثلاث الى تشكيلها ، وكيفية تسييرها ، وامكانية تقسيم غرفهتا الى فروع .

الفرع الأول
تشكيل المجالس القضائية

نصت المادة الاولى من الامر المذكور على أن يوجد مجلس قضائي في كل من : 1 ـ الجزائر العاصمة ـ 2 ـ عنابة ـ 3 ـ باتنة ـ 4 ـ بشار ـ 5 ـ قسنطينة ـ 6 ـ الاصنام ـ 7 ـ المدية ـ 8 ـ مستغانم ـ 9 ـ وهران ـ 10 ـ ورقلة ـ 11 ـ سعيدة ـ 12 ـ سطيف ـ 13 ـ تيارت ـ 14 ـ تيزى وزو ـ 15 ـ تلمسان .

ولقد ظل نظامنا القضائي يسير بعدد المجالس القضائية المذكورة أعلاه لما يقرب من العشر سنوات ، ونتيجة التطور الملحوظ الذى ما فتئت تعرفه بلادنا في كل الميادين ، وخشية من ان يعرقل هذا التطور من طرف المركزية الشديدة ، وتطبيقا لمبدأ اللامركزية الادارية الذى انتهجته الجزائر منذ الاستقلال ، صدر الأمر رقم 74 ـ 69 المؤرخ في 02/ 7/ 1974 والمتعلق باصلاح التنظيم الاقليمي للولايات حيث ارتفع عدد الولايات الى احدى وثلاثين (31 ولاية) .(1)

وكانت النتيجة الحتمية ان يتبع ذلك ارتفاع عدد المجالس القضائية نظرا للترابط الموجود بين الولايات والمجالس القضائية وبالفعل جاء الأمر رقم 74 ـ 73 المؤرخ في 12/ 07/ 1974 والذى تضمن احداث 31 مجلسا قضائيا حيث نصت المادة الاولى منه على أن يحدث في كامل التراب الوطني واحد وثلاثون مجلسا قضائيا يكون مقر كل منها كما يلي :

---

(1) صدر هذا الامر بالجريدة الرسمية عدد 55 لسنة 1974 .

./.

1ـ ادرار
2ـ الاصنام (الشلف حاليا)
3ـ الاغواط
4ـ أم البواقي
5ـ باتنة
6ـ بجاية
7ـ بسكرة
8ـ بشار
9ـ البليدة
10ـ البويرة
11ـ تامنغست
12ـ تبسة
13ـ تلمسان
14ـ تيارت
15ـ تيزي وزو
16ـ الجزائر
17 الجلفة
18ـ جيجل
19ـ سطيف
20ـ سعيدة
21ـ سكيكدة
22ـ سيدي بلعباس
23ـ عنابة
24 قالمة
25ـ قسنطينة
26ـ المدية
27ـ مستغانم
28ـ المسيلة
29ـ معسكر
30ـ ورقلة
31ـ وهران

وما يجدر بنا أن نذكر به هو أن عدد المجالس القضائية كان مرتبطا دائما بعدد الولايات ، وكانت هذه هي القاعدة التي سار عليها المشرع الجزائري سواء في قانون التنظيم القضائي لسنة 1965 أو في أمر 74ـ73 المشار اليهما ، الا ان المشرع قد خالف هذه القاعدة مؤخرا اذ ارتفع عدد الولايات الى 48 ولاية بمقتضى القانون رقم 84ـ09 المؤرخ في 04 فبراير 1984 والمتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد ، ولم يتبعه ارتفاع في عدد المجالس القضائية ، ولم يعد نطاق الاختصاص الاقليمي للمجلس القضائي مطابقا لحدود الولاية الواحدة التي يوجد فيها هذا المجلس بل اصبحت يتعداها لتشمل عدة ولايات ، هذا ما أكده القانون رقم 84ـ13 المؤرخ في 23 يونيو 1984 والذي يتضمن قانون التقسيم القضائي (1) حيث نصت المادة الأولى منه على أن :
" يحدد في كامل التراب الوطني واحد وثلاثون (31) مجلسا قضائيا يحدد مقر ودائرة اختصاص كل منه بموجب مرسوم " .

احتفظ القانون الجديد بعدد المجالس القضائية اذن ، لكنه زاد من عدد المحاكم في نطاق هذه المجالس ، كما أنه أضاف جديدا حيث نص على : " امكانية احداث فروعا في دائرة اختصاص كل مصلحة على

(1) الجريدة الرسمية عدد 26 لسنة 1984 ، ونصت المادة 4 منه على : " تلغى أحكام الأمر رقم 74ـ73 المؤرخ في 12 يوليو 1974 المذكور اعلاه " .

./.

مستوى البلديات " وهذه مبادرة حسنة من طرف المشرع الجزائري الغرض منها تسهيل اللجوء الى القضاء عملا بمبدإ تقريب العدالة من المواطن.

هذه المجالس القضائية أو " محاكم الاستئناف القديمة " التى يعود أصل نشأتها الى سنة 1965 ، تعتبر الدرجة الثانية من درجات التقاضى فيما يخص المنازعات العادية، اما فيما يتعلق بالمواد الادارية فتعتبر الدرجة الاولى من درجات التقاضى .

عن تشكيلها فقد صدر المرسوم رقم 66-161 بتاريخ 8جوان 1966 [1] وقسمت المادة الاولى منه كل مجلس قضائيى الى أربعة غرف هى :

- الغرفة المدنية (Chambre civile)
- الغرفة الجزائية (Chambre pénale)
- غرفة الاتهام (Chambre d'accusation)
- الغرفة الادارية (Chambre administrative)

وأجازت نفس المادة تجزئة كل غرفة من هذه الغرف الاربعة الى اقسام كما سيأتى توضيحه فى الفرع الثالث من هذا المطلب .

ان الاشارة جديرة الى أنه قد يفهم من ظاهر نص هذه المادة أن كل مجلس قضائيى يحتوى على غرفة ادارية ، وحقيقة الأمر ان الغرفة الادارية التى نصت عليها هذه المادة لا توجد من حيث الواقع الا فى ثلاثة مجالس قضائية فقط حددتها المادة السابعة من قانون الاجراءات المدنية فى فقرتها الثالثة اذ نصت على" .... أن الاختصاصات المشار اليها أعلاه تمارسها المجالس القضائية للجزائر ووهران وقسنطينة على الوجه التالى ...... " .

نلاحظ بهذا الشأن أن ثمّة تعارض وتناقض بين قانون الاجراءات المدنية والمرسوم السالف الذكر مع الاشارة انهما قد صدرا فى نفس التاريخ أى 08 جوان 1966 .

---

(1) صدر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية (باللغة الفرنسية) لسنة 1966 .ص. 569 .

./.

ومثل هذه التناقضات قد أشارت اليها معظم الوثائق الرسمية فجاء في احداها " ونظرا لأن هذه القوانين لا تتوفر على عناصر الانسجام والملاءمة والتكامل فيما بينها " (1).

وفي نفس المعنى جاء في تقرير وزير العدل السابق مايلي : " يمتاز النظام القانوني الحالي بتعدد مصادره وتناقضها ... مما يقتضي تعديلها" (2)

وفي اطار هذه الغرف أو التكوينات القضائية Chambres ou formations juridiques) المختلفة التي يتشكل منها المجلس القضائي يكون اهتمامنا مركزا بالدرجة الاولى على الغرفة الادارية التي تصدر أحكاما ابتدائية في القضايا الادارية اذ تشكل أول درجة من درجات التقاضي في مجال القضاء الاداري وبالتالي تكون اللبنة القاعدية للعدالة الادارية في بلادنا .

الفرع الثاني
كيفية تسيير المجالس القضائية

يقوم رئيس المجلس القضائي قبل العطلة القضائية بشهرين على الأقل وبعد استشارة النائب العام باصدار أمر (ordonnance)، يحدد بموجبه توزيع نواب الرؤساء ورؤساء الغرف والمستشارين على الغرف المختلفة بالنسبة للسنة القضائية المقبلة . كما يتضمن هذا الأمر الصادر من رئيس المجلس القضائي تحديد عدد ويوم وطبيعة الجلسات (3).

---

(1) لوائح المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني المنعقد بالجزائر من 19 الى 22 ديسمبر 1983 ،ص. 31 .

(2) تقرير وزير العدل السابق (الأحسن صوفي) حول وضعية القضاء حتى سنة 1979 ص. 48 و 49 .

(3) المادة 6 من المرسوم رقم 66 ـ 161 الخاص بتسيير المجالس والمحاكم الجريدة الرسمية الصادرة في 10 جوان 1966 ،ص. 569 (باللغة الفرنسية).

. /.

يكون هذا الامر موضوع مصادقة من لدن وزير العدل كما يمكن أن يكون عرضة للتعديل خلال السنة القضائية ، اذا ما حصل ظرف غير متوقع ، كحالة اقصاء أو ايقاف أحد القضاة من وظيفته .

وضمانا للسير الحسن للأعمال القضائية فى المجالس عمد المشرع الجزائرى الى انتهاج أسلوب فى غاية من الاهمية عند توزيع القضاة على الغرف المختلفة ، حيث أوجب مراعاة شرط أساسى فى هذا التوزيع وهو احتفاظ كل غرفة على الأقل بقاض واحد من القضاة القدماء ، المشتغلين بها (1) .

والحكمة فى ذلك حسب رأينا تتمثل فى ان القاضى القديم يكون قد اكتسب تجربة لايستهان بها ، ويمكنه من خلالها أن يسهر على مواصلة النشاط القضائي فى هذه الغرفة بصورة طبيعية ، كما يكون قدوة لزملائه الجدد يسترشدون به فى أداء وظيفتهم ، ولهذا الشرط أهمية فى ميدان المنازعات الادارية سنأتى اشارته فى الوقت المناسب .

الفرع الثالث
تقسيم الغرف الى فروع (أو أقسام sections)

تقتضى فعالية التسيير أحيانا تقسيم الغرفة الواحدة الى عدة أقسام أو فروع ، هذه الفروع تتكون من نفس القضاة الموجودين بذات الغرفة المقسمة الى فروع أو من مستشارى الغرف الاخرى فى حالة الضرورة .

هذه الحالة يقررها رئيس المجلس القضائى الذى يقع على عاتقه اصدار أمر (ordonnance) بعد استشارة النائب العام يبين فيه كيفية توزيع القضاة على كل فرع مع تحديد يوم وطبيعة الجلسات ويكون هذا الأمر خاضع بدوره لمصادقة وزير العدل حافظ الأختام (2) .

---

(1) المادة 7 من المرسوم المشار إليه أعلاه .

(2) المادة 9 من المرسوم المشار اليه أعلاه .

./.

وما تجدر ملاحظته حول هذه الفكرة ان هؤلاء القضاة المعينون بأمر من رئيس المجلس القضائي بعد استشارة النائب العام ومصادقة وزير العدل على أمر تعيينهم فى فرع معين من غرفة معينة ، يمكن لأى واحد منهم أن يمارس وظيفته فى أى غرفة أخرى أو أى فرع [1] بمعنى أنه يجوز لكل قاضي أن يزاول مهمته فى أى فرع أو أية غرفة ولو لم يكن معينا فى هذا الفرع أو تلك الغرفة بصفة رسمية .

ومن رأينا أنه اذا كان هذا الاجراء صالحا فى حقبة من الزمن كانت الجزائر تفتقر فيها للاطارات القضائية ، وكان الهدف منه سد الفراغ وتكملة التشكيلة القضائية فاننا لا نرى لوجوده الان أى مبرر ، خاصة وان بلادنا قد اجتازت مرحلة أزمة نقص القضاة ، مع ما يرافق ذلك التنقل من الانعكاسات التى كثيرا ما تكون سلبية لا بالنسبة لنفسية القاضي فحسب بل وحتى على السير الحسن للنشاط القضائي .

خلاصة لما ذكر فان المجالس القضائية المحدثة بموجب الأمر الصادر فى 16/ 11/ 1965، جاءت استخلافا لمحاكم الاستئناف القديمة وقد أسند المشرع الى بعضها اختصاصات المحاكم الادارية الثلاثة التى أوجدتها سلطات الاحتلال فى بلادنا ، فضم كل من المجلس القضائي الموجود بوهران وقسنطينة والجزائر غرفة ادارية الى جانب الغرف الأخرى .

لهذه الغرف الادارية الثلاثة أصول تاريخية تمتد الى العهد الأول للاحتلال تم التعرض لها فى أحد الفصول السابقة ، واملنا أن يترفع عددها بشكل يضمن صيرورتها فى كل المجالس القضائية حتى تقترب العدالة الادارية من المواطن ويزول عنها الطابع الاحتلالي القديم التى تنسب اليه من الناحية العددية والمكان .

وكما عمل الامر الخاص بقانون التنظيم القضائي على ايجاد المجالس القضائية أوجد المحاكم التى حلت محل المحاكم الابتدائية الكبرى والمحاكم الابتدائية ، فأسند اليها اختصاصات المجالس الخاصة بالقضايا المتعلقة بالعمال وارباب العمل (conseils prud'homales)

---

(1) المادة 8 من ذات المرسوم المشار اليه سابقا .

./.

هذه المحاكم هى التى تعتبر القاعدة الاساسية لتنظيمنا القضائى والتى تشكل الدرجة الاولى من درجات التقاضى فى القضايا العادية ، تكون موضوع دراستنا فى المطلب الموالي :

المطلب الثاني

المحاكم (Tribunaux)

توجد المحاكم على مستوى كل دائرة ، وخلافا للمجالس القضائية التى تعتمد فى سيرأعمالها على تعدد القضاة فى اصدارأحكامها تطبيقا للمادة السادسة من قانون التنظيم القضائى التى تنص على : " يكون تشكيل المجالس القضائية جماعيا " ، فان المحاكم تعتمد على القاضي الفرد .

وفكرة الأخذ بالقاضي الفرد قد تعتبر بمثابة الرجوع الى الأصل أي الشريعة الاسلامية حيث كان يعم هذا المفهوم .

ونظرا لاهمية هذه الفكرة وعدم اتباع المشرع الجزائرى نفس الاسلوب فى المجالس والمحاكم ، ارتأينا تخصيص الفرع الأول من هذا المطلب لمناقشة فكرتي القاضي الفرد وتعدد القضاة ، على ان نتناول فى الفرع الثانى تقسيم هذه المحاكم الى فروع .

الفرع الأول

القاضي الفرد وتعدد القضاة

أخذ النظام القضائى الجزائرى بفكرة القاضي الفرد على مستوى المحاكم فقط اذ لا نجد لها تطبيقا على مستوى المجالس القضائية أو المجلس الأعلى ، ولعل سبب الأخذ بهذه الفكرة مأخوذ عن الاسلام الذى سادت فى ظله فكرة القاضي الفرد .

./.

ولا نعتقد ان المشرع الجزائرى كان ينوى بهذا الاجراء تطبيق احكام الشريعة الاسلامية ، لانه لوكان ذلك صحيحا كما يدعي الاستاذ جوانفيل[1] (J.L. Joinville) ، لرأينا لها تطبيقا عاما على مستويات الهياكل القضائية المختلفة ، ولا نرى أى تبرير لأخذ المشرع بمبدإ إسلامى ، وقصر تطبيقه على المحاكم فقط دون سواها من الهيئات القضائية الأخرى .

بل نعتقد ان الدوافع الاساسية لأخذ المشرع بهذه الفكرة على مستوى القاعدة القضائية تتمثل فى النقص الشديد للقضاة، اذ لم يكن بوسعه تطبيق فكرة تعدد القضاة على مستوى المحاكم آنذاك ، ففرضت عليه الظروف تطبيق فكرة القاضى الفرد ، خاصة وأنه كان على علم ان هذه الفكرة ، لاتشكل أية خطورة على مستوى المحاكم ، لأن احكام القاضى الفرد ستكون محل نظر من طرف جماعة من القضاة على مستوى أعلى سواء عن طريق الاستئناف أوعن طريق النقض حسب طبيعة الاحكام الصادرة منه .

فالمشرع الجزائرى بلجوئه الى فكرة القاضى الفرد كان يهدف بالدرجة الاولى الى سد الفراغ الناتج عن المغادرة الجماعية للاطارات القضائية الفرنسية على اثر الاستقلال .

وتمتاز هذه الفكرة التى اتبعها المشرع منذ البداية بأن القاضي الفرد يصدر أحكامه بناء على اقتناعه الشخصى العقلانى المقترن بأحكام القانون ليس بناء على المداولة الجماعية التى كثيرا ما ينجم عنها اختلاف الأراء بين القضاة المتعددين والتى تؤدى الى اختلاف وجهات النظر فيما بينهم ، وربما أنعكست تلك الاختلافات فى الاراء على حقوق المتقاضين .

فالحكم الصادر عن طريق المداولة الجماعية يجعل من أصدره فى منأى عن كل تهديد أو انتقام ، بالاضافة الى ذلك فان نظام تعدد

---

(1) - J.L. Joinville - orgonisation ct procèdure judiciaire T.I Page8.

القضـــاة يقلـــل من خطـــر احتمـــال الرشـــوة ، اذ يجعل كل قاضي مراقـــب مـــــن طـــرف زمـــلائـــه .

يتضـــح مما تقـــدم أن فكـــرة تعـــدد القضـــاة تفـــوق مزاياها ـ التي تذا بر ـ نقائـــص فكـــرة القاضيـــي الفـــرد ـ عيوبهـــا .

يأخـــذ المشـــرع الجزائري بالفكرتين معـــا ، فقـــد طبـــق فكـــرة القـاضـــي الفـــرد على مستـــوى المحاكـــم ، ويطبـــق فكـــرة تعـــدد القضـــاة على مستـــوى كـــل مـــن المجالـــس القضـــائيـــة والمجلـــس الاعلى .

الا أن بعض التطورات قـــد حدثت مؤخرا على امتـــداد تطبيـــق فكرة تعـــدد القضـــاة الى المحاكـــم وذلك في ميدان المـــواد الجزائيـــة (الجنح) حيـــث نصـــت المـــادة 340 من قانون الاجـــراءات الجزائيـــة على : " تحكم المحكمـــة بثـــلاثـــة قضـــاة في مـــواد الجنـــح ، وتحكـــم بقـــاضيي فـــرد في مـــواد المخالفـــات ويساعـــده كـــاتـــب . . . " (1)

ثبـــت اذن ان المـــشرع الجزائري قـــد أخـــذ بفكـــرة القاضيـــي الـــفـــرد لظـــروف المرحلـــة الصعبـــة ، وحيث ان هـــذه الـــظروف قـــد زالت فاننا نـــــرى مـــن واجب المشـــرع توحيـــد فكـــرة تعـــدد القضـــاة وتعميمهـــا على كل الهيئات القضائيـــة حتى يشمـــل تطبيقهـــا المحاكم بكل فروعهـــا ، خاصة وان تطبيق هذه الفكـــرة على المحاكـــم فيـــه تجسيـــدا فعليـــا لنص المـــادة 99 من الـــدستـــور الجزائري لسنـــة 1976 حيـــث تنص على : " . . . . مبـــدأ الجماعيـــة في المداولة والأغلبيـــة في القـــرار . . . " .

---

(1) المـــادة 340 من القـــانـــون رقـــم 82 ـ 03 المـــؤرخ في 13/ 20/ 1982 المعـــدل لـــقـــانون الاجراءات الجزائيـــة ـ الجريـــدة الرسميـــة رقـــم 7 لسنـــة 1982 .

. / .

الفرع الثاني

تقسيم المحاكم الى فروع

لا تعرف محاكمنا نظام الغرف كما هو الشأن بالنسبة للمجالس القضائية أو المجلس الأعلى ، بل أوجب المشرع تقسيمها الى فروع (1) .

واذا كانت فروع الغرف المختلفة بالمجالس القضائية يتم انشاؤها بمبادرة من رئيس المجلس ، فان الامر يختلف عنه بالنسبة لفروع المحاكم اذ يكون انشاؤها بقرار من وزير العدل مباشرة ، يحدد بمقتضاه عدد الفروع اللازمة للسير المنتظم لكل محكمة .

وتظهر أهمية تدخل وزير العدل مباشرة بانشاء فروع المحاكم ، في كون أن هذه الفروع تعتبر الركيزة الاساسية في ممارسة الأعمال القضائية حيث لا يمكن ان نجد محكمة ما تخلو من هذه الفروع ، ومع أن عدد هذه الفروع غير ثابت بين كل المحاكم فانه يتراوح حسب أهمية المنطقة الموجودة فيها المحكمة ، وعدد ونوعية القضايا التي تعرض أمامها .

فالفروع في المحاكم ، وجوبية بقوة القانون طبقا لما أوردته المادة 11 من المرسوم المذكور ، خلافا لفروع الغرف بالمجالس التي تعتبر جوازية كلما أستدعت الضرورة ذلك .

نجد في كل فرع من الفروع قاضي واحد أو اكثر ، كما يمكن للقاضي الواحد أن ينتمي الى اكثر من فرع حسب ما جاءت به المادة 16 من ذات المرسوم .

اما عن توزيع القضاة على مختلف الفروع التي تتشكل منها المحكمة فكما هو الشأن بالنسبة لتوزيع القضاة في المجالس القضائية اذ يصدر رئيس المحكمة بعد استشارة وكيل الجمهورية أمرا يبين فيه توزيع القضاة

---

(1) المادة 11 من المرسوم 66-161 الخاص بتسيير المجالس والمحاكم المشار اليه سابقا.
Art. 11 : "Les Tribunaux sont divisés en sections"

على الفروع المختلفة الموجودة فى المحكمة مع تحديد عدد الجلسات وطابيعتها واليوم الذى تنعقد فيه وذلك قبل حلول العدالة القضائية بشهرين وفقا لذات الشروط المرعية بالنسبة للمجالس القضائية ويمكن لرئيس المحكمة ان يعدل هذا الامر الذى يستوجب مصادقة وزير العدل عليه .

ومن الجدير بالملاحظته أن رئيس المجلس القضائى والنائب العام فى امكانهما تعيين قاضيى ، ليشغل فى محكمة واقعة فى دائرة المجلس القضائى نفسه على وجه الانتداب لمدة لاتتجاوز شهرين فى السنة القضائية ، وذلك اذا حدث مانع لاحد القضاة كأن يكون فى حالة اجازة أو أن يحال الى المعاش أو اذا استقال أو فصل أو توفى (1)

خلاصة القول أن المحاكم التى تعتبر القاعدة الاساسية لتنظيمنا القضائى تشكل الدرجة الاولى من درجات التقاضيى ، وقد وردت دراستها فى اطار توضيح هياكل النظام القضائى فقط وليست لها أهمية كبيرة فى موضوع بحثنا اذ لا علاقة لها بنظر القضايا الادارية حيث ينحصر اختصاصها النوعيى فى المواد العادية فقط وتبعا للفروع الموجودة بها ، اما اختصاصها المكانى فهو مرتبط بحدود الدائرة الموجودة بها ونجدها فى مقر الدائرة ، الا أن المادة الثانية من قانون 84ـ13 المؤرخ فى 23 يونيو 1984 والمتضمن التقسيم القضائى قد نصت على :" امكانية احداث فروع فى دائرة اختصاص كل مصلحة على مستوى البلديات" .

فقد اتضح من خلال ماسبق أن نظامنا القضائى الموحد شكلا ، هيكليا من حيث الجهة ، يحتوى بداخله على ثلاثة غرف ادارية بالمجالس القضائية التابعة للجزائر ووهران وقسنطينة تشكل الدرجة الاولى من درجات التقاضيى فى ميدان المنازعات الادارية ، وغرفة ادارية بالمجلس الاعلى تشكل الدرجة الثانية من درجات التقاضيى فى ميدان القضاء الادارى بالاضافة الى اختصاصها كدرجة اولى واخيرة لبعض المنازعات نص عليها قانون الاجراءات المدنية فى مادته 274.

---

(1) د . الغوتى بن ملحة ـ القانون القضائى الجزائرى ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزء الأول ـ ص . 61 .

وبالتالي فان القضايا الادارية تنظر على درجتين ماعدا قضاء الالغاء الذى ينظر فيه المجلس الاعلى كأول وآخر درجة ـ فى الجزائر شأنها فى ذلك كشأن القضايا الادارية فى أية دولة من الدول التى تتبع النظام القضائى المزدوج ، الامر الذى يجعلنا نتشكك فى الوحدة الكاملة للنظام القضائى الجزائرى ، وهذا ماسوف نكشف عن طبيعته فى المبحث الموالى :

المبحث الثانى

نصيب العدالة الادارية فى هياكل نظامنا القضائى

يمثل مرفق القضاء ركنا أساسيا من اركان الدولة الحديثة ، فهو الذى يطبق الاعمال التشريعية على كل ما يعرض عليه من قضايا عادية كانت أو ادارية ويصدر بشأنها أحكاما وفقا للقوانين السارية المفعول ، أن أحكامه هذه تظل عديمة الجدوى ما لم تدعم بالقوة التنفيذية التى تزوده بها الدولة بمقتضى سيادتها .

وبشأن القضايا الادارية التى تعرض على نظامنا القضائى الموحد شكلا خصص المشرع الجزائرى لها الغرف الادارية على مستوى المجالس القضائية والغرفة الادارية الموجودة على مستوى المجلس الأعلى لتفصل فيها وتطبق عليها قواعد من نوع خاص .

هذا ما نتعرف عليه فى المطالب الثلاثة الموالية اذ نخصص الاول للغرف الادارية على مستوى المجالس القضائية والثانى للغرفة الادارية بالمجلس الاعلى ، والثالث للقواعد المطبقة فى المسائل الادارية .

./.

المطلب الأول

الغرف الادارية على مستوى المجالس القضائية

على الرغم من الخدمات الجليلة التي تقدمها الدولة لمرفق القضاء الذى يعتبر جزءا لا يتجزأ منها، الا انه قد تكون هذه الدولة أحيانا محل امتثال أمام القضاء في النظم التي تتبع أسلوب الرقابة القضائية على اعمال الادارة ، فتقف امام القضاء باعتبارها مدعي عليها ويكون موضوع مقاضاتها إما إبطال أحد قراراتها اللامشروعة واما التعرض لمسؤوليتها لكونها الحقت اضرارا في حق أحد الأشخاص من جراء مزاولتها لنشاطها .

وقد عمل المشرع الجزائري على تحميل الدولة مسؤولية التعويض عن افعالها الضارة بالغير، فخصص بهذا الشأن ثلاثة مجالس قضائية تقوم بالفصل في المنازعات الادارية ، فما مجال هذه المنازعات وما معيار تحديدها ومن هو القاضي الذى يفصل فيها، نعالج هذه المسائل في الفروع الثلاثة التالية .

الفرع الأول

مجال المنازعات الإدارية

باخضاع اعمال الادارة لمراقبة القضاء، قد تعترضنا فكرة سيادة الدولة ، لأن مقتضى السيادة أن تمارس الدولة السلطة السامية والمطلقة فيها، وانطلاقا من أن جهاز القضاء هو جزء منها ، ويستمد وجوده منها، كيف يمكن لجهاز عملت الدولة على ايجاده أن يحاكمها اذ يفترض أن القوى هو الذى يحاسب الضعيف ويحكم عليه ، وليس العكس، وعليه فانه يشترط كما يرى الاستاذ صلاح باى أن يكون القضاء في مكانة أعلى من المكانة التي تحتلها الدولة ، الأمر الذى لا يمكن تصوره، وبالتالي فان وجود

./.

عدالة ادارية لايكون ناجحا وفعالا الا اذا اعتمدت الدولة مبدأ تحديد سلطاتها [1].

فـفكرة العدالة الادارية في رأى الاستاذ صلاح باى ترتكز اساسا على فكرة اخضاع الدولة للقانون، بمعنى أنه بتطور مفهوم الدولة، ظهرت الى الوجود العدالة الادارية حيث حلت محل فكرة الدولة التى تعلو القانون فكرة الدولة الخاضعة للقانون تحت تأثير المذهب الليبرالى الذى ساد فى القرن التاسع عشر [2].

طبقا لهذه الفكرة فان العدالة الادارية من وحي ليبرالي، وقد اتضح ذلك جليا من خلال دراستنا فى الفصل الاول والثانى من الباب السابق لكل من اصول العدالة الادارية فى الجزائر واستمرارية الازدواجية بعد الاستقلال على الرغم من الاتجاه الاشتراكى التقدمي المناهض لليبرالية فى بلادنا.

وأمر العدالة الادارية يقوم به فى ظل نظامنا القضائي الموحد هيكليا أربع غرف تمثلت فى الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى والغرف الادارية الثلاثة الموجودة على مستوى المجالس القضائية بوهران وقسنطينة والجزائر.

هذه الغرف أو الوحدات القضائية (Formations Juridiques) [3] الاربعة هى المكلفة بالنظر والفصل فى المنازعات الادارية.

وعلى الرغم من أن هذه الغرف ما هى الا مجرد تقسيم داخلى للعمل فى اطار النظام القضائي المتبع فى بلادنا كسائر الغرف الأخرى، الا أنها تتمتع بطابع خاص يميزها عن باقى الغرف، وهذا الطابع المميز نستكشفه من خلال النصوص المشتتة عبر قانون الاجراءات المدنية الذى يتضمن قواعد واجراءات التقاضى الادارية رغم انه موحد شكلا فى وثيقة واحدة، كما سوف يتضح ذلك من خلال الفرع الثالث من هذا المطلب.

---

(1) د. صلاح باى محمد الشريف — ملف مستندى العدالة فى الجزائر، ديسمبر 69 ، ص80 .
(2) د. صلاح باى المرجع المذكور أعلاه ، ص 80 .
(3) نقول وحدات أو تكوينات قضائية لأن الغرف الادارية لاتشكل جهات قضائية مستقلة عن الهيكل القضائى الموحد .

./.

وما يهمنا بهذا الصدد أن هذه الغرف الادارية الثلاثة التى حددها قانون الاجراءات المدنية تشكل الدرجة الأولى في ميدان التقاضي بالنسبة للمنازعات الادارية التي حدد مجالها بموجب المادة 7 من قانون الاجراءات المدنية اذ جاء في فقرتها الأولى : " تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المجلس الاعلى ، في جميع القضايا التى تكون الدولة أو احدى الولايات أو احدى البلديات أو احدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية طرفا فيها " (1)

ان الغرف الادارية الثلاثة التي استخلفت المحاكم الادارية الثلاثة موجودة في ذات الاماكن التي كانت فيها المحاكم الادارية أي وهران قسنطينة والجزائر ، ويتمد اختصاصها الى خارج حدود المجلس القضائي الموجودة فيه ، ليشمل المجالس القضائية الاخرى الواقعة في الولايات المجاورة ، أي أن اختصاصها الاقليمي لم يكن مرتبطا بحدود المجلس الذى تنتمى اليه فقط بل كان يشمل أكثر من مجلس قضائي ، كما كان عليه وضع المحاكم الادارية التي أوجدها المستعمر تماما اذا كانت (Interdépartementales) (ما بين عدة ولايات) .

وهذا ما يميزها عن الغرف الأخرى كالغرفة المدنية أو غرفة الاتهام أو الغرفة الجزائية التي يكون اختصاصها الاقليمي مرهونا ومقيدا بحدود المجلس القضائي الموجودة فيه ، والتى لا تتعدى حدود الولاية التي تكون المقر الرئيسي له .

ما تجدر ملاحظته أن الغرف الادارية الثلاثة لاتنظر الا القضايا المتعلقة بمسؤولية الدولة أو احدى الهيئات المحلية أو احدى المؤسسات التابعة لها ، ذات الطابع الاداري ، أي أنها لاتصدر الا أحكاما متعلقة بالتعويض عن الاضرار الناجمة من جرّاء تصرفات وافعال الادارة التي تصيب حقوق الاشخاص ، ولا تملك الغرف الثلاثة سلطة الغاء القرارات الادارية اللامشروعة حيث أوكلت هذه المهمة مباشرة الى الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى .

---

(1) كانت المادة السابعة من قانون الاجراءات المدنية موضوع تعديل في سنة 1969 وفى سنة 1971 ، وقد اعتمدنا في دراستنا على التعديل الأخير .

./.

ويترتب على كون هذه الغرف تشكل الدرجة الاولى من درجات التقاضي في مجال المواد الادارية انها تصدر احكاما ابتدائية قابلة للاستئناف أمام المجلس الاعلى كما اوضحته المادة السابعة من قانون الاجراءات المدنية .

عن مجال المنازعات الادارية يمكن القول أنه ما عدا تلك الاستثناءات التي أوردتها المادة السابعة الفقرة الثانية من قانون الاجراءات المدنية والتي أخرجها المشرع بموجب هذا النص من مجال المنازعات الادارية حيث أسند جزءا منها الى المحاكم الموجودة على مستوى الدوائر وجزؤها الآخر الى المحاكم المنعقدة على مستوى مقر المجالس القضائية ، يظل هذا المجال طليقا وواسعا ، حيث نصت المادة 7 فقرة 2 .ق. ا.م . على أن يستثنى من ذلك:

1 — **القضايا التالية والتابعة لاختصاص المحكمة :**

أ — مخالفات الطرق

ب — المنازعات المتعلقة بالايجارات الفلاحية والاماكن المعدة للسكن أو لمزاولة مهنية أو الايجارات التجارية ، وكذلك في المواد التجارية والخاصة (بالشركة) بمنازعات العمل .

ج — المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية والرامية لطلب الاضرار الناجمة عن سيارة تابعة للدولة أو لاحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات ذات الصبغة الادارية .

2 — **القضايا التالية التابعة لاختصاصات المحكمة المنعقدة بمقر المجلس القضائي :**

أ — المنازعات المتعلقة بأملاك الدولة بمقتضى الأمرين رقم 66—102 المؤرخ في 06 مايو 1965 ورقم 68—653 المؤرخ في 30 ديسمبر 1968 والناشئة

./.

عن العلاقات القائمة بين الدولة وبين الشاغلين لتلك الاملاك أو الذين خصصت لهم[1].

ب - المنازعات المشار اليها في الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة". عدا هذه الاستثناءات اذن ، والتي جاءت على سبيل الحصر ، فان كل نزاع تكون الدولة طرفا فيه أو احدى الهيئات المحلية أو احدى المؤسسات ذات الطابع الاداري التابعة لها يدخل في اطار القضاء الاداري ويشكل ما يسمى بمجال المنازعات الادارية .

وبنصه على هذه الاستثناءات يكون المشرع الجزائري قد اسند بعض القضايا التي تعتبر بطبيعتها ادارية الى المحاكم الابتدائية لتتولى أمر الفصل فيها .

وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما أسند بعض المنازعات التي تعتبر ادارية بطبيعتها الى المحاكم لتنظرها ، كتلك التي تتعلق بالدعاوى الخاصة بالمسؤولية والرامية لطلب التعويض عن الاضرار الناجمة عن " سيارة تابعة للدولة أو الولاية أو البلدية أو لأي مؤسسة ذات صبغة ادارية " .

ومما لاشك فيه ان هذا الاسناد لم يأت عفويا أو على سبيل الصدفة ، وانما كان هدفه تجسيد مبدأ تقريب العدالة من المواطن ، فلو لم تستثن مثل هذه المنازعات من المادة 7 ق ا م . وبقي الاختصاص فيها مرتبطا بالغرف

---

(1) عن استثناء المنازعات المتعلقة باملاك الدولة ، واخراجها من حظيرة المنازعات الادارية ، فان المشرع الجزائري يكون قد آثر نظيره الفرنسي حيث ان هذا الاستثناء جاء متأثرا بالمادة 13 من قانون 16 جوان 1851 التي كانت تمنح المحاكم العادية حق النظر في الدعاوى المتعلقة باملاك الدولة حيث نصت هذه المادة :

Art. 13 : "Les actions immobilières intentées par le domaine ou contre lui seront en territoire civil, portées devant le tribunal civil de la situation des biens, et quand il s'agira des biens situés en territoire militaire, elles seront portées devant celui des tribunaux civils de la province qui en sera le plus rapprochés" Claude BONTEMS - Revue Algérienne N° 2 et 3 Sept. 1975 Page 291.

الادارية الثلاثة لكثرت المشاق والمتاعب على المتقاضين فى هذا المضمار خاصة وان حوادث السيارات بهذا الشأن يكاد عددها لايحصى نظرا لانتشارها بشكل راسخ عبر التراب الوطنى ، وبالتالى ضخامة حجم هذه المنازعات التى ربما بالاضافة الى بعد المسافة التى يقطعها المتضرر للجوء الى القضاء والمتاعب المترتبة عنها ، قد لا تقدر الغرف الثلاثة على ايجاد الحلول لها ، كما هو عليه الوضع بالنسبة للمحاكم نظرا لقربها النسبى من المتقاضين حيث توجد على مستوى كل دائرة ، ونظرا لكثرة عددها الأمر الذى يسهل معالجة القضايا المتعلقة بهذا النوع من المنازعات .

على ماذا اعتمد المشرع الجزائرى فى تحديده لطبيعة النزاع الادارى وما هى المعايير التى أخذ بها للتفرقة بين النزاع العادى والنزاع الادارى ، تجد هذه التساؤلات أجوبة لها فى الفرع الثانى من هذا المطلب .

الفرع الثانى
معيار تحديد المنازعات الادارية

كثيرا ما كان البحث عن المعايير التى تحدد بموجبها القضايا التى تسند الى القضاء الادارى وتلك التى تسند الى القضاء العادى تشكل عقبة فى وجه الدول المنتهجة للنظام القضائى المزدوج .

وعلى الرغم من أن الجزائر لم تتبع حاليا نظام الازدواجية الهيكلية للقضاء ، فان المشرع الجزائرى أورد معيارا حدد بموجبه متى يكون النزاع اداريا ، وهذا المعيار تضمنته المادة 7 فقرة 1 .ق .ا .م . بنصها على أن ، " جميع القضايا التى تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات ذات الطابع الادارى طرفا فيها ".

فكل قضية تورطت فيها الدولة أو احدى هذه الهيئات المذكورة أعلاه من خلال مباشارتها لنشاطها ونتج عنها نزاع ، يعتبر هذا النزاع اداريا ويسند أمر الفصل فيه الى الغرف الادارية الثلاثة الموجودة فى وهران وقسنطينة والجزائر أو الى الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى .

./.

ان الفقرة الاولى من المادة 7 ق.ا.م. توحي بأن المشرع الجزائري قد اعتمد المعيار العضوى (le critère organique) للتفرقة بين المنازعات الادارية الموكولة الى الغرف الادارية وبين المنازعات العادية الموكولة الى المحاكم أو الغرف الاخرى التى تتشكل منها المجالس القضائية والمجلس الأعلى .

الأن هذا المعيار العضوى ليس طليقا لأن ثمة بعض القيود أو الاستثناءات أوردتها المادة السابعة الفقرة الثانية من قانون الاجراءات المدنية حيث أخرجت من نطاق اختصاص الغرف الادارية بعض المنازعات التى تعتبر ادارية طبقا للمعيار المذكور ـ اذ تكون فيها الدولة أو احدى الهيئات الادارية التابعة لها ـ وأسند أمر النظر فيها الى المحاكم سواء تلك الواقعة على مستوى الدائرة أو تلك الواقعة على مستوى مقر المجلس القضائي .

فالمعيار العضوى المقيد اذن هو المعيار المتخذ من قبل المشرع الجزائري فى تحديده لطبيعة المنازعات الادارية واسنادها الى الغرف الادارية المختصة باصدار احكام بشأنها .

يؤيد ماذهبنا اليه الحكم الصادر عن المجلس الاعلى (كل الغرف مجتمعة سنة 1979 والذى جاء فيه) :

" حيث ان المادة السابعة من قانون الاجراءات المدنية المشار اليها ، اذا كانت بالفعل قد عدلت اختصاص الهيئات القضائية المختلفة فانها قد استبدلت القاعدة القديمة المحددة للاختصاص على ضوء طبيعة النشاط الادارى ، بالقاعدة التى لاتأخذ بعين الاعتبار الا صفة أطراف النزاع .

لكن هذه القاعدة قد وردت عليها بعض الاستثناءات" [1] .

---

(1) المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، الكتاب التاسع عشر (Volume XIX)رقم 03 سبتمبر 1982 .ص 518 .
ستجد الحكم كاملا فى أحد الفروع اللاحقة من هذا البحث .

./.

يتضح اذن ان الجزائر قبل تعديل المادة 7 ق. ا. م. سنة 1971 كانت تعتمد على المعيار الموضوعي أي طبيعة النشاط الاداري كما ورد في الحكم أعلاه ، ثم أخذت بالمعيار الشكلي المقيد نظرا لبساطته.

بعد تحديد مجال المنازعات الادارية والمعيار المتبع لاسناد ها الى الغرف الادارية يجب علينا معرفة من يصدر الاحكام بشأن هذه المنازعات الادارية ،هل هو قاضي متخصص له الدراية الكافية بالامور الادارية أم أنه قاضي عادي لاعلاقة له بالشؤون الادارية ، هذا موضوع الفرع الثالث من هذا المطلب.

الفرع الثالث

قاضي المنازعات الادارية

ان قاضي المنازعات الادارية في الدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء يتلقى تكوينا خاصا يؤهله للقيام بهذه المهمة الصعبة ، اما المنازعات الادارية في الجزائر فان قاضيها لايعرف لمثل هذا التكوين أي وجود على المستوى النظري ، ويتضح هذا من خلال المواد المبرمجة في مركز تكوين القضاة (1) الكائن بالدار البيضاء والتي تخلو من مادة المنازعات الادارية حيث انحصرت المواد المبرمجة في : طرق التنفيذ ، القاضي الجزائي ، الاحوال الشخصية وبالاخص الفرائض والنكاح والطلاق ، قاضي الاحداث ، القاضي المدني والتجاري ، طرق الطعن ، القضايا الاجتماعية ، كتابة الضبط الجزائية والمدنية، رئاسة المحكمة والاستعجال ، جهات التحقيق وعلاقتها بالنيابة (2).

---

(1) أحدث هذا المركز بموجب المرسوم رقم 72 ـ 203 المؤرخ باكتوبر 1972.

(2) المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، مقالة لأحمد سديري (مدير مركز تكوين القضاة) تحت عنوان تكوين القضاة في الجزائر ، ملتقى عنابة حول العدالة في الجزائر . جامعة عنابة من 24 الى 27 ماي 1981 .ص. 786 .

./.

فالقاضي الاداري أو القاضي الذى سيفصل فى المنازعات الادارية فى الجزائر لم يحضر لهذه المهمة مسبقا ولم يتلق أى معلومات نظرية عن المحيط الادارى التى قد تنير طريقه وهو بصدد اصدار الاحكام ضد الادارة سواء تعلق الأمر بدعاوى المسؤولية أو بدعاوى الالغاء.

ورغم ذلك فان هذا القاضي يحاكم الادارة، فهل تفلت من المشرع الجزائرى مسألة حساسة كهذه، ويترك الادارة تحاكم من طرف قاضي بعيد عن المحيط الادارى، ولو أنه يفترض فيه أنه تلقى بعض المبادئ العامة حول القانون الادارى والمنازعات الادارية فى معاهد الحقوق أو المدرسة الوطنية للادارة، فان هذه الدراسة لا ترتقى الى مستوى التكوين المطلوب فى القاضي الادارى.

الا أن المشرع الجزائرى عند توزيعه القضاة على مختلف الغرف كل سنة قضائية جديدة، يراعى فى هذا التوزيع الاحتفاظ على الأقل بقاضي واحد من القضاة القدامى فى كل غرفة (1).

ومن هذا المنطلق فان الغرف الادارية بالمجالس القضائية تحتفظ كل سنة بقاضي واحد على الاقل من قضاتها السابقين، والذى يدعم بقضاة جدد من نفس المستوى مبدئيا، ومن ثم يسترشدون بتجربته فى المسائل الادارية، وعليه يمكن القول أن القضاة الذين يفصلون فى المنازعات الادارية رغم أنهم لم يتلقوا أى تكوين نظرى فى هذا المجال، الا أنهم يعتمدون على تجربة زملائهم فى الميدان التطبيقي، وبالتالى يتناقلون العرف القضائى الادارى الذى تمتد جذور قواعده الى المحاكم الادارية الثلاثة فى عهد الاحتلال.

---

(1) المادة 7 من المرسوم رقم 66 _ 161 الخاص بتسيير المحاكم والمجالس المشار اليه أعلاه.

Art. 7 : "La répartition des magistrats prévue à l'article précédent aura lieu de telle sorte qu'une chambre comprenne au moins un magistrat qui y était déjà attaché".

. /.

يرى أحد الفقهاء الجزائرية في هذا الاطار" ضرورة تخصص قاضي الادارة ، اذ يستوجب نظام العدالة الادارية توفير عدد كاف من القضاة يكونوا متخصصين في المادة الادارية ، اذ أن تخصص قاضي الادارة يمكن من السير بالفعالية اللازمة نحو اقرار ديمقراطية العدالة الادارية ويمكن من ممارسة الرقابة القضائية على الادارة بصفة أجدى" (1).

فالقضاة في الجزائر ينظمهم قانون واحد هو الذي تضمنه الأمر رقم 69-27 المؤرخ في 13 ماي 1969 ، والذين يتبعون وزارة العدل هم في حقيقة الأمر على طائفتين :

- **الطائفة الأولى** تتمثل في خريجي معاهد الحقوق المختلفة المتواجدة عبر الجامعات والمراكز الجامعية في كل التراب الوطني ، ولا فرق بين من تتبعوا في دراستهم للقانون الفرع العام أو الفرع الخاص .

- **الطائفة الثانية** تتمثل في خريجي المدرسة الوطنية للادارة (E.N.A.) التابعة لوزارة الداخلية والتي تحتوي على فرع قضائي يدخله طلبة يلتزمون منذ البداية بالعمل في السلك القضائي ، ومن ثم فهم معفون من المسابقة التي تنظم من أجل توظيف القضاة .

هنا يطرح السؤال التالي نفسه ، ماجدوى احتفاظ وزارة الداخلية بتكوين القضاة؟ نشير الى أن مثل هذه المدرسة أي المدرسة الوطنية للادارة (   ) في فرنسا وجدت خصيصا لتكوين القضاة الاداريين الذين يتوجهون على اثر انتهاء فترة دراستهم الى المحاكم الادارية أو الى مجلس الدولة .

لكن خريجي هذه المدرسة في الجزائر شأنهم في ذلك كشأن خريجي معاهد الحقوق .

وعليه فاننا لا نرى أي مبرر لأن تحتفظ وزارة الداخلية بمثل هذا التكوين خاصة وأن المدرسين على مستوى هذه المدرسة هم انفسهم المدرسون في معاهد الحقوق تقريبا ، فلماذا هذه الازدواجية ، والتي من شأنها ان تخلق الجدل بين

---

(1) د . توفيق بوعشبة (أستاذ بجامعة عنابة) ، المجلة الجزائرية للعلوم القضائية مقالة تحت عنوان " المشاكل الحالية للعدالة الادارية " ملتقى عنابة المشار اليه أعلاه ، ص. 806 .

./.

القضاة حيث يتميز القضاة عن بعضهم البعض، فهذا خريج المدرسة الوطنية للادارة وذاك خريج معهد الحقوق، وغالبا ما يكون عدم تجانس وانسجام بين هؤلاء وأولائك .

ولا نرى في ابقاء الفرع القضائي بالمدرسة الوطنية الا امتداد لأثر النظام القضائي المزدوج ، وهو ارث استعماري غير مفيد ، وقد حان الوقت لاستبدال هذا الفرع بفرع آخر يكون أكثر نجاعة وفائدة لمصلحة الوطن ، وترك مهمة تخريج الحقوقيين للمعاهد المختصة ، أو الابقاء عليه وفتح المجال له لتكوين قضاة متخصصين في ميدان المنازعات الادارية بأن يفتح بابه لاستقبال فئة من حاملي شهادة الليسانس في الحقوق بهدف تحضيرهم للفصل في المنازعات الادارية ، خاصة وأنه على علاقة وطيدة بالادارة .

لتخصص القاضي الجزائري في مجال المنازعات الادارية أهمية بالغة نظرا لما تتمتع به المنازعات الادارية من استقلالية ، حيث تظهر هذه الاستقلالية من خلال القواعد المطبقة بشأن تلك المنازعات التي يكون الدولة طرفا فيها أو احدى الهيئات العمومية التابعة لها ، اذ لم يجعل المشرع الجزائري الادارة تقف على قدم المساواة مع الافراد أمام القضاء نظرا لما تهدف الادارة من تحقيق الصالح العام ، فالادارة اذن لاتسأل أمام القاضي ، كالمتقاضي العادي ، الأمر الذي يترتب عليه أن المنازعات التي تثور بينها وبين الافراد لاتجد حلاً لها في القانون العادي المطبق على الأفراد ، بل يستوجب الوضع هنا تطبيق قواعد قانونية من نوع خاص تنتمي الى القانون الاداري الذي يعتبر فرعا من فروع القانون العام .

يرى الاستاذ بوعشبة في هذه المسألة بالذات " أن الحقيقة التي يبلورها النظام القضائي الجزائري تبدو وكأنها لم تؤخذ بعين الاعتبار من طرف المشرع الجزائري عندما وضع قانونا موحدا يخضع له جميع القضاة

./.

من غير أن يتضمن نظامهم أى خصوصية (ميزة) معترف بها للقاضى الادارى أى الذى يعين للفصل فى المنازعات الادارية" (1)

فعلا، ان المشرع الجزائرى رغم توحيده لهيكل القضاء والقضاة فهو يقر التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص ولم يساير فى ذلك النظم الاشتراكية — رغم انتهاج بلادنا الطريق الاشتراكى — التى لاتعترف بهذا التقسيم ولا الدول ذات الانظمة القضائية الموحدة كالدول الانجلوساكسونية التى لا تعترف هى الاخرى ، أى مقام لهذا التمييز بين القانون العام والقانون الخاص — كما هو الشأن فى فرنسا مثلا — حيث يتماشى وحدة نظامها القضائى مع وحدة نظامها القانونى ، فالقاضى العادى يطبق القانون العادى على كل المنازعات ، حتى ولو كانت الادارة طرفا فى هذا النزاع ، فى حين يفرق المشرع الجزائرى بين المنازعات الادارية والمنازعات العادية ، لكنه يسند أمر الفصل فيهما الى القاضى العادى الذى يطبق عليهما حسب الظروف ونوعية القضايا ، اما قواعد القانون العام واما قواعد القانون الخاص .

ذا كان هذا من الناحية النظرية يرفع من شأن القاضى الجزائرى ويظهر قدرته على مدى تطبيقه القانون الخاص والقانون العام اللذان تفرد الدول الآخذة بالنظام القضائى المزدوج لكل منهما قاضيا متخصصا، فان الناحية العملية تثبت أنه من الصعب جدا الالمام بكل المعلومات ولاسيما تلك المتعلقة منها بالخصوصيات الادارية

ازاء هذه الوضعية التى لا تحتمل من الجانب المنطقى نقترح على المشرع الجزائرى مراعاة هذه المسألة والشروع فى معالجتها عن طريق تزويد فئة القضاة بالمعلومات الادارية التى تؤهلهم لاصدار احكام ادارية .

---

(1) د . توفيق بوعشبة ، المقالة المشار اليها سابقا فى المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، ص. 80 .

./.

المطلب الثاني

الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى

فرق المشرع الجزائري بين قضاء التعويض وقضاء الإلغاء من حيث درجات التقاضي ، فجعل الاول على درجتين والثاني على درجة واحدة حصرها في الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى.

ولقد اسند المشرع الجزائري الى الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى مهمتين بهذا الشأن ، فهي جهة استئناف بالنسبة للاحكام الصادرة من المجالس القضائية في المواد الادارية ، كما انها جهة الغاء أي أول وآخر درجة بالنسبة للقرارات الادارية الغير المشروعة .

وعليه فاننا نتناول في فرع أول من هذا المطلب هذه الغرفة كجهة استئناف ، وفي فرع ثاني كجهة الغاء ، وفي فرع ثالث كجهة نقض .

الفرع الأول

الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى كقاضي استئناف
(La Chambre Administrative Juge-d'appel)

ان الغرف الادارية الثلاثية التي كانت موضوع دراستنا في المطلب السابق ، تصدر احكاما ابتدائية في المواد الادارية (أي قضاء التعويض) ، قابلة للطعن فيها أمام الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى التي تختص دون غيرها من باقي الغرف التي يتشكل منها المجلس الأعلى - بالاستئناف في المسائل الادارية المرفوعة اليها بعد الفصل فيها من طرف الهيئات القضائية الدنيا كدرجة أولى في هذا المجال ، وذلك طبقا لنص المادة 277 ق.ا.م الذي جاء فيه " تختص الغرفة الادارية كذلك بالفصل في الاستئناف المرفوع ضد الاحكام الابتدائية الصادرة من المجالس القضائية في المسائل الادارية ..."

./.

فالمادة 277 ق.ا.م صريحة بشأن تحديد اختصاص الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى فيما يخص الطعون الاستئنافية الادارية ، بمعنى انه لا يجوز لأية غرفة مدنية كانت أو جزائية او تجارية أن تنظر مثل هذه الطعون .

الا أن الأمر رقم 74 ـ 72 المتعلق بتتميم القانون رقم 63 ـ 218 المتعلق بانشاء المجلس الاعلى ، قد تضمن في الفقرة الثالثة من مادته السابعة " ... امكانية ان تدرس وان تفصل أية غرفة أو قسم بصفة قانونية جميع القضايا المعروضة على المجلس الاعلى مهما كان نوعها ".(1)

ويظهر أن ثمة تعارض بين المادتين ، ففي حين تؤكد المادة 277 ق.ا.م اختصاص الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى دون سواها من الغرف الاخرى في المواد الادارية ، تأتي المادة 7 من الأمر المذكور ، لتقضي على هذا الاختصاص المحدد للغرفة الادارية بالمجلس الأعلى لتسنده الى أية غرفة من الغرف المشكلة للمجلس الأعلى ، بحيث يمكن للغرفة الجنائية أن تصدر احكاما في المواد الادارية ، كما يمكن للغرفة الادارية أن تفصل في قضايا الاحوال الشخصية وهكذا .

فلسنا ندري اذ كان المشرع الجزائري ينوي الغاء المادة 277 ق.ا.م ، أم أنه أورد هذه العبارة فقط لتفادي المشاكل الناجمة عن الاختصاص ومن ثمّة تأكيد نظام وحدة القضاء .

ولا نعتقد أن المشرع كان يهدف الى الغاء اختصاص الغرفة الادارية الصريح أو ذوبانه بهذا الاجراء ، ويرتكز اعتقادنا هذا على أن المشرع الذي اعتاد ان يرفق معظم ، ان لم نقل ، كل ، القوانين أو الاوامر بعبارة ختامية مؤداها " تلغى كل الاحكام المخالفة لهذا الأمر " ، قاصدا بذلك القضاء على كل آثار احكام الاوامر السابقة

---

(1) امر رقم 74 ـ 72 مؤرخ في 12 يوليو 1974 يتضمن تتميم القانون رقم 63 ـ 218 الخاص بانشاء المجلس الاعلى ، الجريدة الرسمية عدد 58 الصادرة بتاريخ 19 يوليو 1974 . ص 798 .

./.

التي قد تتناقض مع أحكام الأوامر الجديدة ، فهذه العبارة غير واردة البتة في خاتمة الأمر المذكور ، ومن ثمة فإن استقلال الغرفة الادارية باختصاصها في تلقي دعاوى الاستئناف يظل ثابتا ، اذا رفع في الميعاد المحدد بشهر واحد ابتداء من تبليغ الحكم الذي يراد الطعن فيه بالنسبة للمقيمين في الجزائر وشهران بالنسبة للمقيمين بتونس والمغرب وثلاثة أشهر بالنسبة للمقيمين في الدول الأجنبية .(1)

كما يؤكد الواقع العملي ذلك ، أذ لم نعثر على أي حكم صادر في المنازعات الادارية من الغرفة المدنية أو أية غرفة أخرى .

أضف الى ذلك المبدأ الذي استقر عليه القضاء الجزائري في القرار رقم 10171 المؤرخ في 9 أفريل 1975 والقاضي بأن لا يحق لرجال القضاء العادي أن ينظروا في قرارات الادارة أو مراجعتها . ".(2)

تبين مما تقدم أن الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى تعتبر قاضي استئناف في المواد الادارية(3) وهذا غير قضاء الالغاء الذي تنظر فيه باعتبارها أول وآخر درجة من درجات التقاضي الذي نتعرض اليه في الفرع الموالي .

---

(1) المواد 104 و105 من قانون الاجراءات المدنية فيما يخص مواعيد الطعن .

(2) نشرة القضاة الصادرة عن وزارة العدل لسنة 1980 ، ص. 127 .
يستفاد من عبارة رجال القضاء العادي وجود جهة أخرى ، وهي رجال القضاء الإداري .

(3) لزيادة المعلومات بهذا الشأن راجع :
محمد بشير ، الاستئناف كطريق طعن عادي في الأحكام الادارية في الجزائر ، بحث لنيل درجة الماجستير في الادارة والمالية تحت اشراف الدكتور حماد محمد شطا ، افريل 1983.

./.

الفرع الثاني

الغرفة الادارية كقاضي الغاء

(Juge de l'Annulation)

تدخل الغرفة الادارية ضمن التشكيلة السباعية للغرف التي يتكون منها المجلس الأعلى كما حدده الباب الأول من الكتاب الخامس من قانون الاجراءات المدنية حيث نصت المادة 231 منه على ما يلي : "فيما عدا ما استثنى بنص خاص ومع عدم المساس بالباب الرابع من هذا الكتاب يختص المجلس الأعلى بالحكم :

1 ـ في الطعون بالنقض في الاحكام النهائية الصادرة من المجالس القضائية ومن المحاكم بجميع انواعها .

2 ـ في طلبات الغاء القرارات الصادرة من السلطات الادارية لتجاوز سلطاتها (1).

فالفقرة الثانية من هذه المادة جاءت عامة بصدد الغاء القرارات الادارية حيث تجعل من المجلس ككل ـ أي كل الغرف ـ قاضي الغاء، ولو كان الوضع بهذا الشكل فعلا، لتأكدت وحدة النظام القضائي الجزائري ، غير أن المادة 274 من نفس القانون تقضي على هذه العمومية اذ تنص : " تنظر الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة من السلطة الادارية " .

ووفقا لمفهوم المادة 231 ق.ا.م انعقد المجلس الاعلى بكل غرفه السبعة مجتمعة لينظر في قضية السيدة حوشي ضد وزير الداخلية ووالي قسنطينة وعقاب والتي تتلخص فيما يلي :

---

(1) جاءت المادة 231 ق.ا.م موافقة المادة 24 من قانون 63ـ218 الخاص بإنشاء المجلس الأعلى التي تنص :
Art 24 : "La cour suprême connaît également en matière administrative, outre le recours en cassation, en premier et dernier ressort : Des recours pour excès de pouvoir formés contre les décisions réglementaires ou individuelles".

./.

- حيث ان السيدة حوشي فلة ، قدمت الى كتابة الضبط بالمجلس الأعلى عريضة بتاريخ 16/ 9/ 1979 بموجبها تطلب الغاء القرار رقم 1022 المؤرخ في 11 فبراير 1979 ، لتجاوز السلطة ، اذ منح بواسطته والي قسنطينة السكن الموجود ب: 10 نهج عبد الباى ، قسنطينة ، الى السيد عقاب عمار .

- حيث ان السكن المذكور كان مشغولا من طرف المدعية حوشي اذ كانت تتقاسمه مع خالتها المستأجرة الأصلية منذ 1971 .

- حيث ان خالة المدعية قد غادرت هذا المسكن لتسكن فى مكان آخر ، فبقيت المدعية فى المسكن تدفع ثمن الايجار بانتظام منذ أكثر من سنة .

- حيث ان السيدة حوشي فلة قد صرحت بأن الشروط قد توافرت فيها للتمسك بهذا المسكن كالعلاقة العائلية والحياة المشتركة (تحت سقف واحد) طبقا للمادة 17 من الأمر 66- 102 .

ان الوالي غير مختص باتخاذ هذا القرار الخارق للمادة 2/7 ق.ا.م اذ يكون الاختصاص في مثل هذه المواد للمحاكم المنعقدة على مستوى المجالس القضائية .

- حيث ان السيد وزير الداخلية صرح بأن هذا النزاع يدخل فعلا فى نطاق اختصاص المحكمة المنعقدة على مستوى المجلس طبقا للمادة 2/7 ومن ثمة فان المجلس الاعلى غير مختص ويجب احالة القضية لمصالح الجهة المختصة :

- حيث ان السيد حوشي قد دفعت بأن الادعاء بعدم الاختصاص غير وارد ، لكونها رفعت طعنا امام المجلس الاعلى تطالب فيه الغاء قرار اداري :

./.

بنـاء على هذا :

حيث ان الاسباب التي دعمت بها المدعية طلبها لا يمكن أن يعتد بها الا في اطار العلاقة القانونية الموجودة بين الدولة والمنتفعين بأملاكها الشاغرة ، ولاسيما شروط الحصول على مثل هذه الاملاك المنظمة بالامرين رقم 66-102 و 68-653 .

حيث ان مرسوم 76-147 المؤرخ في 23 / 10 / 1976 يبين بكل وضوح ارادة الدولة في جعل الرابطة بينها وبين المنتفعين بأملاكها تعاقدية تنظم بواسطة عقود تبين فيها حقوق وواجبات المؤجر والمستأجر (Bailleur et Locataire) .

حيث ان وزير الداخلية قد أكد أن هذا النزاع يدخل ضمن اختصاص المحكمة المنعقدة على مستوى المجلس القضائي طبقا للمادة 2/7 ق.ا.م .

حيث ان المادة 274 ق.ا.م تمنح الاختصاص للغرفة الادارية بالمجلس الاعلى في الغاء القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن السلطات الادارية .

ولكن بما أن المادة 276 ق.ا.م تنص على عدم قبول الطعن بالبطلان اذا كان للطاعن طريق آخر امام جهة قضائية أخرى كما هو الشأن في هذه القضية .

حيث ان المجلس في هذه النزاعات ، التي لا تدخل في اختصاص جهة قضائية متخصصة ، هو المختص بفحص شرعية أي قرار اداري ، وفي حالة قبوله النظر في قرار غير مشروع ، فلا يترتب على ذلك الغاء القرار الاداري وانما وقف آثاره في مواجهة الطاعن .

وعليه يجب التصريح بعدم قبول الطعن وتوجيه المدعية الى المحكمة المختصة لهذه الاسباب :

./.

حكم المجلس الأعلى بعدم قبول الطعن المرفوع من طرف السيدة حوشي تطبيقا للمادة 276 ق.إ.م مع تحميلها المصاريف (1).

يتضح من حيثيات الحكم التى سردناها أعلاه أن موضوع الطعن هو قرار ادارى لتجاوز السلطة، حيث طالبت المدعية بإلغائه.

الاّ أن المجلس الاعلى فى تصورنا لم يبحث فى طبيعة هذا القرار الإدارى فى كونه مشروعا أو غير مشروع كما طالبت المدعية، بل راح يبحث فى الموضوع الذى صدر بشأنه هذا القرار معتمدا على دفوع وزير الداخلية وتمسكه بعدم الاختصاص، وصدر الحكم فعلا مطابقا لرغبة وزير الداخلية كما تبين من حيثيات الحكم" حيث أن وزير الداخلية قد أكد أن النزاع طبقا للمادة 7/2 ق.إ.م تختص به المحكمة المنعقدة على مستوى المجلس القضائي.

بهذا يكون المجلس الاعلى قد غض النظر عن ما طلبه أحد المتقاضين، اذ أن المدعية كانت تخاصم القرار الإدارى وتطلب الغاءه، أن موضوع الطعن ليس حول المسكن وانما فى القرار الصادر بشأنه.

وللتوضيح اكثر يجدر بنا أن نفرق بين موضوع النزاع المتعلق بأملاك الدولة (أى المسكن) والذى يدخل فى اختصاص المحكمة المنعقدة على مستوى المجلس القضائي (المادة $7/_2$ ق.إ.م) وبين القرار الإدارى الصادر بشأن هذا الموضوع من طرف الوالي.

كيف يمكن تصور اللجوء الى المحكمة المنعقدة على مستوى المجلس القضائي ومن له الحق فى ذلك؟.

نرى ان المؤجر هو الذى يرفع دعوى ضد المستأجر يطالبه فيها بالخروج، وليس العكس، غير أن المؤجر (Bailleur) هنا ليس شخصا عاديا وانما " الولاية"، ويفترض أن الولاية فى مسائل الايجار تتصرف

---

(1) نص هذا الحكم موجود فى المجلة الجزائرية للعلوم القانونية عدد 03 الصادر فى سبتمبر 1982. ص. 519.

./.

كشخص عادى ، الا ان الوالي باصداره قرار منح السكن لشخص غير الشاغل له ، يعتبر كأنه حسم النزاع بنفسه أى كسلطة عامة ، وكان الأجدر به ان يأخذ بعين الاعتبار أن هذا المسكن ليس شاغرا وان ثمة ساكنة تشغله منذ مدة معينة وربما توافرت لديها شروط الاولوية بالمسكن، وبالتالى كان عليه تصفية النزاع عن طريق المحكمة المنعقدة على مستوى المجلس القضائي، ولما تحكم المحكمة على الساكنة بالخروج من المسكن ويتم تنفيذ الحكم ، يمكنه أن يمنح هذا المسكن الى أى شخص،أما كونه يهمل هذه الاجراءات القانونية ويستعمل السلطة المخولة له فى اصدار القرارات دون مراعاة لظروف تطبيقها ، ثم يحتج بموضوع النزاع امام المجلس الأعلى ، الذى تختص الغرفة الادارية فيه بإلغاء القرارات الإدارية اللامشروعة ، بشكل منفصل عن القرار المتخذ بشأنه ، ويتبعه فى ذلك المجلس الأعلى كل الغرف مجتمعة .

فاننا نرى ان ثمة طرفين فى النزاع أحدهما الادارة طرف قوى والثانى المدعية طرف ضعيف ، على الرغم من صراحة المادة 165 من الدستور التى تنص على أن: "الكل سواسية امام القضاء ، وهو فى متناول الجميع ، وتصدر احكام القضاء وفقا للقانون ، وسعيا الى تحقيق العدل والقسط." .

ونشير الى كثرة القضايا من هذا النوع ، وأملنا أن يرتقي القضاء الى مستوى يمكنه من وضع حد لمثل هذه التجاوزات واغتنام الفرص لخلق سوابق قضائية تخلو من مجاملة الادارة لكي يضمن فعاليته واستقلاله .

لكن ما يلاحظ على المادة 231 ق.ا.م التى جعلتنا نتعرض لهذا الحكم الصادر من جميع الغرف مجتمعة للمجلس الأعلى ، أنها تضمنت فى مقدمتها استثناء اذ جاءت عبارة " فيما عدا ما أستثنى بنص خاص ومع عدم المساس بالباب الرابع من هذا الكتاب " .

./.

والباب الرابع من هذا الكتاب هو باب مخصص للمواد الادارية وبالرجوع اليه نجد المادة 274 تجعل من الغاء القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطة الادارية من اختصاص الغرفة الادارية وليس من اختصاص كل المجلس الأعلى كما ورد في المادة 231/2 ق.ا.م اذ نصت المادة 274 ق.ا.م على أن : " تنظر الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى ابتدائيا ونهائيا ":

1– الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة من السلطة الادارية .

2– الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الاجراءات التى تكون المنازعة فيها من اختصاص المجلس الأعلى " .

فالفقرة الاولى من هذه المادة تجعل الغرفة الادارية مستقلة تمام الاستقلال عن الغرف الأخرى ، حيث تبين أن الطعون المتعلقة بالمنازعات الإدارية التى تكون من اختصاص المجلس الاعلى تنظرها الغرفة الإدارية ، وبالتالي فان اختصاص الغرفة الادارية محدد ولا يمكن الإعتداء عليه من طرف الغرف الاخرى الموجودة على مستوى المجلس الأعلى ، ونرى في هذا دليلا قاطعا على أن المشرع الجزائرى لم ينتهج النظام القضائي الموّحد شكلا وموضوعا ، بل أنه يجعل من القضاء الاداري قضاء مستقلا في اطار الهيكل القضائي الموّحد .

ان اختصاص الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بالغاء أو ابطال القرارات الادارية الغير المشروعة والتى تجاوزت فيها الادارة سلطتها ، هو ذات الاختصاص الذى أسند في فرنسا التى تأخذ بالنظام القضائي المزدوج الى مجلس الدولة (Conseil d'Etat) .

./.

اما وظيفة الالغاء ، فلا تعرفها الدول ذات النظام القضائي الموّحد الانجلو ساكسونية ، كما لا تعرف هذه الوظيفة الدول الاشتراكية كالاتحاد السوفياتي ، حيث لايوجد فى هذا البلد أى الغاء للقرارات الادارية الغير المشروعة وهذا بسبب تسييس الإدارة ، لأن رئاسة الادارة فى الاتحاد السوفياتي تسند الى اعضاء من الحزب الشيوعي _ المحتكر الوحيد للسلطة _ وبالتالي فالقرارات الادارية غير قابلة للالغاء لان سياسة الحزب هناك غير قابلة للانتقاد والمعارضة .

غير ان الملاحظ ان القاعدة التي يتم توزيع المناصب الادارية على أساسها تكاد تكون واحدة فى الاتحاد السوفياتي والجزائر اذ تسند الوظائف الى اعضاء من قيادة الحزب كما جاء فى المادة 102 دستور 1976 (1) .

وبالرغم من هذا التقارب بين الاتحاد السوفياتي والجزائر حول هذه المسألة ، فان المشرع الجزائرى قد أخذ بقاعدة الغاء القرارات الادارية الغير المشروعة واخضع الادارة للرقابة القضائية عملا بمبدإ " القانون فوق الجميع " .

نجد عن طريق القياس فى ميدان الالغاء ان نظامنا القضائي يتماشى مع النظام القضائي المزدوج الفرنسي اكثر من أنه يتماشى مع النظامين الانجلوساكسوني والاشتراكى الموحدين .

بناء على هذا فان طبيعة نظامنا القضائي تميل اكثر الى الازدواجية منها الى الوحدة القضائية ، غير ان الاختلاف بين النظام المزدوج فى فرنسا والنظام القضائي الجزائرى فى هذا المجال يكمن فى أن هناك قاضي متخصص وهو غير ذلك فى الجزائر .

---

1) المادة 102 من الدستور الجزائرى لسنة 1976 : " الوظائف الحاسمة فى الدولة تسند الى أعضاء من قيادة الحزب " .

./.

الفرع الثالث

الغرفة الادارية كقاضي نقض

(Juge de Cassation)

لم نكن نريد التعرض لهذه المسألة ، نظرا للأهمية القليلة التي يشكلها النقض في الاحكام الادارية في الجزائر ، الا أن وجهة نظر الاستاذ أحمد محيو في هذا المجال قد أعطتنا حماسا لبحثها اذ يرى أن " اختصاص الغرفة الادارية الموجودة بالمجلس الاعلى بالنقض ما هو الا اختصاص مشابه لاختصاص الغرف الأخرى المشكلة للمجلس في هذا الصدد ، هذه الغرف التي لا تملك الّا هذا الاختصاص أي النقض فقط " .(1)

تعتبر هذه الغرفة اذن قاضي نقض في مواجهة كل الهيئات القضائية الدنيا التي تصدر أحكاما نهائية في ميدان المنازعات الادارية .

ويذكر الاستاذ محيو على سبيل المثال عن الهيئات القضائية الادارية الدنيا التي تصدر أحكاما نهائية ، " لجان الطعون الانتخابية سواء تلك الموجودة على مستوى البلديات أو الولايات ، وكذلك الغرف الادارية الموجودة بالمجالس القضائية في بعض الحالات الخاصة المحددة من طرف القانون " .

ويضيف الأستاذ محيو الى هذه الامثلة ، امكانية نقض الأحكام الصادرة في مواد الجباية طبقا للمادة 498 من قانون الرسوم على رقم الأعمال " حيث تنص هذه المادة على :
أن الاحكام الصادرة بهذا الموضوع تكون غير قابلة للاستئناف وانما يطعن فيها عن طريق النقض " وفي هذا يحيلنا الاستاذ محيو على أمر 09/ 12/ 1976 ، الجريدة الرسمية . ص. 800 " (2) ..

---

(1) - Dr. A. MAHIOU - cours de contentieux administratif - fascicule I ET II 2ème édition 1981 - O.P.U Page 159.

./.

برجوعنا الى هذا الأمر المذكور، فاننا لا نلقى أى أثر للمادة 498 وأن آخر مادة فى هذا الأمر هي المادة 154. كما ان الصفحة المشار اليها فى الجريدة الرسمية، لا علاقة لها بهذا الموضوع اطلاقا.

فلسنا ندرى من أين أتى الاستاذ، بهذه المادة التى قد نهتدى اليها وتنيرنا فعلا فى هذه الدراسة، لو كانت موجودة.

أما عن لجان الطعون الانتخابية الموجودة على مستوى الولاية البلدية التى تصدر أحكاما نهائية يمكن الطعن فيها بالنقض أمام الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى، فاننا قد عثرنا فى قانون البلدية على نص المادة 77 منه وقانون الولاية فى المادة 25 منه أن هذه اللجان تصدر احكاما نهائية وانما تصدر احكاما باتّة (Ne sont susceptibles d'aucun recours) أى لا يمكن الطعن فيها بأى طريق من طرق الطعن سواء كانت العادية أو الغير العادية (1).

ومن ثم تكون القرارات الصادرة عن لجان الطعن الانتخابية محصنة ضد طريق الطعن فيها بالنقض بمقتضى القانون، وبالتالى فلا نجد أى حجة ندعم بها وجهة نظر أو تفسير الأستاذ محيو.

اما بخصوص الأحكام النهائية التى تصدرها الغرف الادارية بالمجالس القضائية، فبرجوعنا الى الأحكام القضائية فاننا لم نعثر على أى حكم نهائي صدر عن الغرف الادارية وطعن فيه بالنقض بالاضافة الى ان نص المادة 7 ق.ا.م جدّ واضح فى هذا المجال: " تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المجلس الاعلى فى جميع القضايا التى تكون الدولة طرفا فيها ... "

---

(1) عن موضوع طرق الطعن العادية والغير العادية، راجع البحث المشار اليه اعلاه المقدم من طرف محمد بشير، الصفحات من 5 الى 31.

./.

اذن فهي تصدر احكاما ابتدائية فقط ، فى المنازعات الادارية، وتكون قابلة للاستئناف امام المجلس الأعلى ، ولا مجال للطعن فيها عن طريق النقض ، لأن النقض لا يكون الا فى الأحكام النهائية كما أوضحته المادة 231 ق.ا.م والتى تنص على أن: " يختص المجلس الأعلى بالحكم فى الطعون بالنقض ، فى الاحكام النهائية الصادرة من المجالس القضائية ومن المحاكم بجميع أنواعها " .

مما يلاحظ على وجهة نظر الأستاذ محيو فى هذه المسألة بالذات ، أنها جاءت مخالفة لاحكام المادتين 7 و 231 من قانون الاجراءات المدنية حيث بيّنت المادتان أن النقض لا يكون الآفى الأحكام النهائية وأن المجالس القضائية لا تصدر الّا أحكاما ابتدائية فى ميدان المنازعات الادارية .

بقي ما يمكن الاستناد عليه فى نقض الأحكام الادارية أمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى ، ولم يعتمد عليه الأستاذ محيو ، ما جاء فى نص المادة $14/_2$ من قانون 63ـ218 الخاص بانشاء المجلس الأعلى ، تنص" فى قضايا المنازعات الادارية ، عندما ينقض المجلس الأعلى حكما قضائيا يكون له الحق إمّا فى إحالة القضية طبقا للشروط المنصوص عليها أعلاه ، واما التصدى للقضية والفصل فيها نهائيا"(1) .

توحي هذه المادة من ظاهر نصها أن النقض فى الأحكام الإدارية موجود فى الجزائر ، لكن اذ ما سلمنا ، ان النقض لا يكون الا فى الأحكام النهائية كما جاء فى المادة 231 ق.ا.م فان تطبيق المادة 14 المذكورة أعلاه يصادف صعوبات كبيرة فى الميدان العملي ، حيث تضع الأحكام النهائية فى مجال المنازعات الادارية منعدمة ، وبالتالى فان نص هذه المادة يظلّ نظريا .

---

(1) - <u>Art. 14/2</u> : "....Dans les affaires relevant du contentieux administratif, lorsque la cour suprême <u>casse</u> une décision juridictionnelle, elle peut soit renvoyer l'affaire dans les conditions ci-dessus prévues soit évoquer et statuer définitivement".

./.

ولا يفوتنا أن نذكر ان هذه المادة قد وضعت في ظروف لم تتضح فيها بعد طبيعة نظامنا القضائي ، وكان هدف المشرع آنذاك أن يجعل من الغرفة الادارية خليفة لمجلس الدولة الفرنسي ، تقوم بما كان يقوم به هذا المجلس طيلة الفترة الاحتلالية ، كما يتضح من عرض الاسباب الذى تضمنته ديباجة قانون 63ـ218 الرّامي الى انشاء المجلس الأعلى حيث جاء فيها : "ان هذا المجلس يضم اختصاصات كل من محكمة النقض واختصاصات مجلس الدولة" .

بعد ان تعرضنا في المطلبين السابقين لكل من الغرف الادارية الموجودة على مستوى المجالس القضائية والغرفة الادارية الموجودة بالمجلس الأعلى ، وتبين من خلال هذه الدراسة الطابع المميّز لهذه الغرف عن غيرها من الغرف الأخرى ، لا من حيث الاختصاص الإقليمي بالنسبة للغرف الثلاثة الموجودة على مستوى المجالس القضائية ولا من حيث الاختصاص النوعي فيما يخص الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى ، فان ما يزيد هذا الطابع المميّز تأكيدا هو تلك القواعد المطبقة في المسائل الادارية التى نتعرض لها في المطلب الثالث .

./.

المطلب الثالث

القواعد المطبقة فى المسائل الإدارية

لا تشكل الغرف الادارية هيئات قضائية مستقلة خارج الهيكل القضائي الجزائرى ولكنها موجودة داخل المجالس القضائية والمجلس الأعلى وبالتالي فهي تخضع لذات القواعد الاجرائية المطبقة أمام المجالس القضائية والمجلس الأعلى التى تضمنها قانون الاجراءات المدنية كقاعدة عامة .

غير أن المنازعات الادارية تتميّز عن نظيرتها العادية فى كونها كتابية وذات طابع تحقيقي وأنها ذات أثر غير موقف .

نقسّم هذا المطلب الى ثلاثة فروع نتناول فى كل فرع ميزة من هذه الميزات التى تتسم بها القواعد المطبقة فى المنازعات الادارية .

الفرع الأول

اجراءات كتابية(Procèdure écrite)

من أهم السمات المميّزة للاجراءات القضائية الادارية أنها تتجسد فى جميع مراحل الدعوى بصفة كتابية ، وهذا يعني أن كل طرف من أطراف الخصومة ، عليه ان يقدم مذكرة مكتوبة يبين فيها ادعاءاته ومطالبه ويضمّنها أدلّته والحجج التى يستند عليها لتبرير مواقفه ، والجدير بالملاحظة أن المناقشات الشفوية فى المسائل الادارية نادرة ، واذا حدثت فانها تقتصر على شرح وبيان ما جاء فى المذكرات الكتابية .

وفى هذا المضمار جاء الباب الثاني من الكتاب الثالث فى قانون الاجراءات المدنية تحت عنوان" فى الاجراءات المتبعة أمام المجلس القضائي فى المواد الادارية " وعلى وجه التحديد المادة 169 منه اذ تنص:

./.

" ترفع الدعاوى الى المجلس القضائي بعريضة مكتوبة وموقع عليها من الخصم أو من محام مقيّد في نقابة المحامين وتودع قلم كتاب المجلس " .

نلاحظ اذن الطابع الخصوصي (Spécifique) الذى يمنحه المشرع الجزائرى للمنازعات الادارية ، حيث افرد لها بابا خاصا من قانون الاجراءات المدنية ، وهذا مالم تحظ به المواد الجزائية أو التجارية مثلا .

لقد نصت المادة 168 ق.ا.م على تطبيق النصوص الواردة في الباب الأول من الكتاب الثالث والنصوص الواردة في الكتاب الرابع أمام المجلس القضائي وهو يبت في المواد الادارية وذلك في الحدود التي لا تتعارض فيها مع أحكام هذا الباب ، الشيء الذى يؤكد ماذكرناه آنفا في أن الغرف الادارية نظرا لكونها تنتمي الى المجالس القضائية فهي تخضع لاجراءات موحدة ومشتركة مع الغرف الأخرى كقاعدة عامة ، ثم بينت المادة 110 ق.ا.م اجراءات التقاضي وابرزت الطابع الكتابي للطعون أمامها بنصها التالي : " يرفع الاستئناف بعريضة مسبّبة وموقعة من المستأنف أو محاميه المقيّد في جدول النقابة الوطنية للمحامين ، وتودع العريضة في كتابة الضبط للمجلس القضائي " .

هذه المادة وما تلاها من المواد لغاية 171 ق.ا.م اعتمد عليها الاستاذ أحمد لورجان للدلالة على " توحيد الاجراءات بصفة كاملة " (1) .

الا أننا نرى ان المادة 110 ق.ا.م تتعلق بالطعون الاستئنافية أمام المجالس القضائية أى بالطعون الخاصة بالاحكام الصادرة من المحاكم (الابتدائية) ، وبالتالي فهي تتعلق بالمواد العادية ، وترفع الى المجالس القضائية كثاني درجة ، في حين ان المواد الادارية لا تنظرها المجالس القضائية

---

(1) (L'unité de procèdure est donc pleinement réalisée).

الدكتور احمد لورجان ، مقالة تحت عنوان الاجراءات المدنية في القانون الجزائري المجلة الجزائرية للعلوم القانونية رقم 03 سبتمبر 1977 ص 584 .

./.

على سبيل الاستئناف وانما تنظرها كأول درجة .

وخلافا لوجهة نظر الدكتور أحمد لورجان ، فاننا نرى أن المادة 169 ق.ا.م هي التي تبرز الطابع المميز للتقاضي أمام الغرف الادارية اذ تلح على الكتابة بوضوح : "ترفع الدعوى الى المجلس القضائي بعريضة مكتوبة . . ."

ويقصد هنا بالدعوى ، الدعوى الأولية ، وليس الاستئناف كما جاء في المادة 110 ق.ا.م ، ومن ثم فان هذه المادة غير حاسمة الدلالة على توحيد الاجراءات كما يقول الاستاذ أحمد لورجان .

فالكتابة اذن شرط ضروري في اجراءات التقاضي بخصوص المواد الادارية ، اذ يجب ان تكون العرائض كتابية بالاضافة الى الاحكام المشتركة فيها بين المواد العادية والمواد الادارية ، تكون العريضة في المواد الادارية مصحوبة بالقرار المطعون فيه أو بالمستند المثبت بتاريخ ايداع الشكوى طبقا للفقرة الثانية من المادة 169 ق.ا.م .

اما عن تمثيل الاشخاص العامة ، فقد بينت الفقرة الثالثة من المادة المذكورة وجوب تمثيل الدولة من طرف الوزير المختص أي المعني بالنزاع أو من الموظف الذى يفوض لهذا الغرض ، على أن يمثل المجموعات المحلية كل فيما يخصه حيث يمثل الوالي ولايته ، ورئيس المجلس الشعبي البلدى بلديته ، ورئيس مجلس الادارة بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الادارية التى تكون طرفا في النزاع .

ان الكتابة في المواد الادارية لها أهميتها وان الملاحظات الشفوية اذا وجدت فما هي الا لتدعيم ما ورد مكتوبا في الملف وأن القاضي الادارى لا يعتمد الا بما هو مكتوب أمامه ولا يأخذ بعين الاعتبار هذه الملاحظات الشفوية .

./.

الفرع الثاني

اجراءات ذات طابع تحقيقي (Procédure inquisitoire)

على نقيض الاجراءات التى تتبع فى المواد العادية حيث تترك للمتقاضين انفسهم تسيير دعواهم ، فان القاضي فى المنازعات الادارية هو الذى يتولى توجيه هذه الاجراءات ويستأثر بإدارتها وحده بمفرده طبقا لنص المادة 170 ق.ا.م " على كاتب الضبط ان يرسل العريضة عقب قيدها الى رئيس المجلس القضائي الذى يحيلها الى رئيس الغرفة الادارية ليعين مستشارا مقررا .

ويقوم المقرر بتبليغ العريضة الى كل مدعي عليه فى الدعوى مع انذاره بأن يودع مذكرة بالرد مصحوبة بعدد من النسخ بقدر عدد الخصوم وذلك فى المواعيد التى يحددها ... "

يفلت زمام الامور اذن فى المواد الادارية من اطراف الخصومة بمجرد قيد عريضتهم ووصولها الى القاضي الادارى الذى يتولى بنفسه ادارة الدعوى ، فهو الذى يطلب من الخصوم البيانات والاوراق اللازمة للدعوى وهو الذى يعين لهم المدة اللازمة لتقديم أجوبتهم عليها ، وهو الذى يقوم بجمع كل العناصر الضرورية لتهيئ القضية للفصل فيها .

بهذا الدور الفعال الذى أوكله المشرع الجزائرى الى المستشار المقرر ليقوم به أمام المجالس القضائية الفاصلة فى المواد الادارية يجعل منه شبيها ان لم نقل معادلا للدور الذى يلعبه مفوض الدولة (Commissaire du Gouvernement) امام مجلس الدولة فى النظام القضائي الفرنسى المزدوج ، اذ يتصرف المستشار المقرر فى النظام القضائي الجزائرى كنظيره الفرنسي بكل حرية ازاء الادارة بما فى ذلك وزارة العدل كما يرى الاستاذ محيو (1) .

---

(1)- Dr A. MAHIOU - cours de contentieux administratif - ouvrage précité Page 95.

وعلى الرغم من أن عبء الاثبات يقع على المدعي كقاعدة عامة ، فان القاضي الاداري نظرا للدور الايجابي الموكول اليه ، يستطيع التخفيف من عبء الاثبات الملقى على عاتق المدعي الذي كثيرا ما يصعب عليه تقديم الادلة الكافية ضد الادارة نظرا لعدم استطاعته الحصول على الوثائق والمعلومات الضرورية من الموظفين الاداريين لكونهم ملتزمين بعدم إفشاء الاسرار المهنية .

فالادارة تتمتع بالسلطة التقديرية في تصرفاتها وهي ليست مجبرة على تقديم الاسباب التي دفعتها الى اتخاذ قراراتها اذ عادة ما تكون سرية ، فأمام هذا الوضع اللامتساوي بين الشخص العادي والادارة يتدخل القاضي الاداري بصفته مسؤولا على سير الدعوى ليطلب من الادارة ، لا الأسباب المؤدية الى اتخاذ القرار فحسب ، وانما كل البيانات والمستندات التي جعلت منها الادارة قاعدة لاتخاذ قرارها ، ومنها تتضح ظاهريا أو ضمنيا أسباب القرار .

هذا ما أكدته الفقرة الثامنة من المادة 170 ق.ا.م بنصها ... " ويقوم المقرر باعداد الملف ويأمر بتقديم المستندات التي يراها لازمة للتحقيق في القضية" .

قد يبدو من عبارة" يأمر بتقديم المستندات" أن القاضي الجزائري في مركز أقوى من الادارة ، وبالتالي يستطيع أن يوجه لها أوامر كما يفعل نظيره في النظام الانجليزي الموحد - حيث لا مجال لتفوق الادارة على الافراد امام القضاء بل الكل سواسية امامه - الا ان الواقع غير ذلك ، فالقاضي الجزائري لايملك القدرة التي تؤهله الى اعطاء اوامر للادارة بالقيام أو بالامتناع عن تصرف معين ، بل كل ما يخوله القانون له هو الطلب بتقديم المستندات اللازمة للتحقيق في القضية المعروضة عليه ، وسرعان ما يزول مفعول قوته الآمرة هذه طبقا للمادة المذكورة ، اذا ما علمنا أن الادارة قد تمتثل لهذا الأمر أو الطلب كما

./.

أنها تعصيه ، وفى حالة العصيان أو الرفض أو اكتفائها بتقديم أدلة واهية ، تستقل لدى القاضي قرينة قد تكون قوية يبني عليها اقتناعه بأن ما جاء فى عريضة المدعي ، وما تضمنته من معلومات كان وافيا وصحيحا ويتم الفصل فى القضية على هذا الأساس لصالح المدعي .

فرفض الادارة اذن وامتناعها عن تقديم ما أمر به القاضي ، لا يشكل فى حد ذاته عقبة فى وجه القاضي ، تحول دون تحقيقه الدور المنوط به والمتمثل فى تحقيق العدالة وانصاف مهضوم الحقوق وهو المدعي فى هذه الحالة ، وانما العقبة الحقيقية والتي يصعب على القاضي الادارى تجاوزها تكمن فى تنفيذ الأحكام المصادرة فى غير صالح الادارة ، فاذا أمتنعت الادارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها ، ما موقف القاضي الجزائرى ازاء هذا الوضع ؟ مشكلة عويصة فعلا تقتضي دراسة حقيقية ولا نرغب المتاهة فيها خشية الابتعاد عن صميم موضوعنا .

وأخيرا يجدر بنا أن نذكر أن الطبيعة التحقيقية فى الواقع لصيقة باجراءات التقاضي الادارية كما اتضح من نص المادة 170 ق.ا.م الا أن هذه السمة المميزة للقضاء الادارى بدأت تجد لها تطبيقات فى ميدان المنازعات العادية ، وفى هذا السياق يرى الاستاذ " محيو " أن التطور المهم الذى عرفته اجراءات التقاضي المدنية فى فرنسا حديثا من شأنه جعل هذه الاجراءات تقترب بشكل أكثر وضوحا من نظيرتها المعمول بها فى ميدان المنازعات الادارية اذ أضفى عليها الطابع التحقيقي باسناده دورا أكثر ايجابية للقاضي فى حين " أضعف من دور أطراف الدعوى فى مجال تسييرها ".[1]

---

(1) د . أحمد محيو — دروس فى المنازعات الادارية ، المرجع المذكور أعلاه صفحة 83 .

./.

وقد ساير المشرع الجزائري هذا الاتجاه اراديا أم لا اداريا فاذا كان قد قصر الطابع التحقيقي في المواد الادارية فقط على مستوى المجالس القضائية الثلاثة [1] ، فاننا سرعان ما نجده قد عمم فكرة الطابع التحقيقي في اجراءات التقاضي المتعلقة بالمسائل العادية هي الاخرى مسندا بذلك دورا اكثر فعالية للقاضي على مستوى المجلس الاعلى وفقا لما نصت عليه المادة 246 ق.ا.م " يناط بالعضو المقرر توجيه الاجراءات والقيام بتحقيق القضايا التي ينتدب اليها ويشرف على حسن وسرعة تنفيذ أعمال قلم الكتاب" .

كما يتضح ذلك أيضا من نص المادة 247/2 من ذات القانون .... "ويجوز له ان يأمر بتقديم أي مستند منصوص عنه في قواعد الاجراءات أو يرى أهمية لفحص الطعن ".

الفرع الثالث

اجراءات ذات أثر غير موقف (N'a pas d'effet suspensif)

قد تكون الدولة أو احدى مؤسساتها ذات الصبغة الادارية موضوع مقاضاة من طرف الافراد أمام جهاز القضاء ، إما لكونها لم تحترم القانون وتصرفت خارج حدوده مما جعل تصرفاتها معرضة للالغاء واما أن تكون قد تعسفت في اتخاذ قراراتها فتسبب اضرارا تصيب حقوق الافراد ، وفي كلتا الحالتين فان الطعون التي ترفع أمام الغرف الادارية الاربعة في الجزائر ضد هذه القرارات ليست ذات أثر موقف بمعنى أن رفع هذه الطعون أو مخاصمة تلك القرارات أمام القضاء لا يمنع الادارة من تنفيذها .

---

(1) باقي الغرف المكونة للمجالس القضائية لا تأخذ امامها الاجراءات طابعا تحقيقيا ، اذ تتم حسب ما نصت عليه المادة 113 ق.ا.م .

./.

فالأثر الغير الموقف لاجراءات التقاضي الادارية مستمد من طبيعة القرارات الادارية ذاتها حيث يجب تنفيذها واحترامها حتى يصدر قرار قضائي بالغائها ، وسبب ذلك ان العلاقة القائمة بين الافراد والادارة تختلف عن العلاقة بين الافراد ببعضهم البعض ، اذ أن الادارة في معرض قيامها بتسيير وادارة المرافق العامة لا تخضع الى القوانين العادية بل تخضع الى قوانين من نوع خاص مستخلصة من ضرورات سير المرافق العامة بانتظام واستمرار .

ولقد نصت المادة 170/ 12 ق.ا.م على هذا الاثر الغير الموقف فقالت " ... لا يكون للطعن امام المجلس القضائي أثر موقف ... " .

غير ان هذه القاعدة يمكن ان تخالف ويكون في حوزة القاضي أن يوقف تنفيذ القرارات الادارية خلافا لما ذكر آنفا ، وذلك "بناء على طلب صريح من المدعي "بصفة استثنائية حسب نص المادة 12/170 دائما .

ان حق تدخل القاضي الادارى في شؤون الادارة عن طريق وقف تنفيذ قراراتها اكدته المادة 283 ق.ا.م هي الاخرى في فقرتها الثانية اذ نصت : " .... ويسوغ لرئيس الغرفة أن يأمر بصفة ستثنائية وبناء على طلب صريح من المدعي بايقاف تنفيذ القرار المطعون فيه ، بحضور الاطراف أو من أبلغ قانونا بالحضور" .

كما يوقف تنفيذ القرارات الادارية في حالة الاستعجال اذا تعلق لأمر بالتعدى أو الاستيلاء طبقا لنص المادة 171 مكرر من ق.ا.م الفقرة لخامسة والفقرة الأخيرة منها " ... ويجوز في هذه الحالة لرئيس الغرفة لادارية بالمجلس الاعلى أن يوقف فورا وبصفة مؤقتة تنفيذ هذا لقرار" .

يجدر بنا أن نلاحظ هنا ، أن خروج القاضي الادارى عن القاعدة العامة كما تبين ، يتضمن امكانية توجيه أمر للادارة بوقف تنفيذ قرارها المطعون فيه بناء على طلب المدعي الصريح ، الآ أن القاضي لا يتمتع

./.

دائما بهذا الحق ، فسلطاته مقيدة في ذلك ، فهو يستطيع تلبية رغبة المدعي في ايقاف تنفيذ القرار الاداري موضوع النزاع طالما ظل ذلك بعيدا عن المساس بالنظام العام، حيث يمنع عليه أن يأمر بأي حال من الاحوال بوقف تنفيذ قرار يمس حفظ النظام والأمن والهدوء العام (1) ، مع الاشارة الى أن القرار الذي يؤمر فيه بوقف تنفيذه يقبل الطعن فيه بالاستئناف أمام المجلس الأعلى في ظرف خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه.

تبين مما تقدم ان النظام القضائي الحالي يرتكز على ثلاثة هيئات قضائية كما جاء في المادة 177 من الدستور الجزائري الصادر سنة 1976 .

هذه الهيئات القضائية التي تتوزع على ثلاث مستويات حيث نجد المحاكم على مستوى الدوائر والمجلس القضائي على مستوى الولاية (2) والمجلس الأعلى على مستوى الوطن ، يتشكل منها تنظيمنا القضائي ، ولا توجد عندنا جهات قضائية منفصلة موازية بذاتها عن هذه الهيئات المذكورة لتفصل في المسائل الادارية كما هو الشأن في فرنسا ذات النظام القضائي المزدوج .

غير أنه يتضح من هذه الدراسة أن العدالة الادارية قد نالت نصيبا معتبرا من هذه الهياكل في نظامنا القضائي اذ يوجد بداخلها وحدات أو تخصصات قضائية (Formations Juridiques) مكلفة بنظر المنازعات الادارية .

---

(1) راجع بهذا الصدد الفقرتين 13 و14 من المادة 170 ق.ا.م ، والفقرة الخامسة من المادة 171 مكرر من ذات القانون .

(2) طرأ مؤخرا تعديل بموجب القانون رقم 84 — 13 المؤرخ في 23 يونيو 1984 على هذه القاعدة ، حيث جعل للمحاكم فروعا تمتد الى البلديات ، والغى أحكام الامر رقم 74 — 73 فلم تعد المجالس القضائية ترتبط بحدود الولاية الواحدة كما كان عليه الوضع منذ البداية وانما اصبح اختصاص المجلس القضائي الواحد يمتد الى عدة ولايات .

./.

ففي داخل نظامنا القضائي الموحد شكلا ،نظام المشرع الجزائري المنازعات الادارية بحيث تختص بالفصل فيها الغرف الادارية الثلاثة الموجودة على مستوى المجالس القضائية أو الغرفة الادارية الموجودة على مستوى المجلس الأعلى .

بهذا الشأن يقول الفقيه د ى لوبادير (DE LAUBADERE) عن النظام المغربي الذى رأى فيه البعض أساسا لنظامنا القضائي : " عادة ما يوصف هذا النظام بوحدة القضاء ، وهذه العبارة قد تؤدى الى الخطأ والخلط وسوء الفهم حيث أنها لا تطبق على المغرب بنفس المفهوم التى تطبق بمعلى الدول الانجلو ساكسونية" (1) .

نفس الوضع فى الجزائر حيث الوحدة القضائية الشكلية أو الهيكلية، فالمنازعات الادارية والعادية قد تراكمت فى الواقع داخل نظامنا (cumulés) ولكنها غير مندمجة (Non confondue) ، من هذا نستخلص أن الجهتين القضائيتين موجودتين فى تنظيم قضائي موحد أو ما يعبر عليه بالازدواجية الموحدة (Dualité unitaire) ، الأمر الذى يترتب عليه ازدواجية فى شخصية القاضي الواحد الذى يكون تارة قاضي المنازعات العادية، وتارة قاضي المنازعات الادارية ، فمن البديهي أن تكون الصعوبة حليفة القاضي المكلف بالنظر فى المسائل الادارية نظرا لعدم المامه بالتفاصيل الادارية الكافية التى تؤهله للفصل فى المنازعات الادارية .

ان عدم تخصص القاضي الجزائرى ، والدور المحدود له من طرف التشريعات المختلفة بالاضافة الى عوامل أخرى نتعرف عليها فى الفصل الثاني من هذا الباب ، يعطي للإدارة مكانة سامية فى مواجهة القاضي .

---

(1) - O.R. PAYEN - L'Expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation du contentieux (Thèse) Paris L.G.D.J - 1964 - Page 151.

الفصل الثاني

فعالية النظام القضائي في مراقبة اعمال الادارة

يقصد بالرقابة القضائية على أعمال الادارة تلك الرقابة التي تقوم بها السلطة القضائية بهدف وضع الحدود لكل التجاوزات التي تمارسها الادارة والتخفيف من الأضرار التي تنجم عنها ، ويعتبر هذا النوع من الرقابة هو الأكمل والأنجع لان القائمين بأمر هذه الوظيفة — وهم القضاة — يفترض فيهم الكفاءة القانونية والحيدة التامة والاستقلال عن أطراف النزاع .

ان غاية هذه الرقابة هي ضمان حقوق الافراد وحمايتهم من تعسف الادارة عندما تتجاوز هذه الاخيرة حدود سلطتها ، وتمس بحقوق الافراد باسم المصلحة العامة ، فحرصا على صيانة حقوق وحماية الافراد وجعل القانون فوق الجميع افرادا وادارة ، وجدت هذه الرقابة القضائية (1) .

يقوم بهذه المهمة أى الرقابة القضائية على اعمال الادارة ، القضاء العادي الذي يكون له حق الفصل في المنازعات الادارية التي تكون بين الافراد والادارة بالاضافة الى حق الفصل في المنازعات التي تثور بين الافراد فيما بينهم كحالة الدول الانجلو ساكسونية .

---

(1) في هذا المضمار يقول الرئيس الشاذلي بن جديد " ليس هناك أحد يمكن أن يكون فوق القانون .... " وأكده وزير العدل السيد " بوعلام باقي " عند اشرافه على حفل تخرج 415 قاضيا سنة 1981 ، قائلا : " يجب أن يكون القضاة حماة للحق ومجسدوهم في ذلك المساواة أمام القانون بحيث لا يعلو أحد على القوانين ، فلا يطمع قوى في ضعيفهم ولا ييأس ضعيف من عدلهم " ، رأى الشعب ، جريدة الشعب عدد 5358 الصادرة في يوم الاربعاء 21/ 1/ 1981 .

./.

كما قد يوكل أمر القيام بهذه المهمة الى قضاء مستخصص يقوم بالفصل في المنازعات الادارية يطلق عليه القضاء الاداري الذي يقوم بجانب القضاء العادي كحالة النظام الفرنسي ،وثمة نظام ثالث وهو الذي تأخذ به بعض الدول الاشتراكية ذات النظام القضائي الموحد في مجال مراقبة اعمال الادارة اذ تختلف بهذا الصدد عن الدول اللاتينية والدول الانجلوساكسونية .

هذا ما نتعرض له بشئ من التفصيل في المبحث الاول من هذا الفصل تحت عنوان الرقابة القضائية على اعمال الادارة في الانظمة القضائية المختلفة على أن نخصص مطالبا لكل نظام من الانظمة الثلاثة المذكورة أعلاه .

المبحث الأول

الرقابة القضائية على اعمال الادارة في الانظمة القضائية المختلفة

نخصص مطالبا لدراسة الرقابة القضائية على اعمال الادارة في كل من النظام الانجلو ساكسوني الموحد والنظام اللاتيني المزدوج والنظام الاشتراكي الموحد ، حيث يساعدنا هذا التقييم للدخول في المبحث الثاني من هذا الفصل ، اذ على ضوء هذه الدراسة يمكننا أن نتعرف ونكشف على مدى فعالية النظام القضائي الجزائري وهو يراقب أعمال الادارة .

المطلب الأول

رقابة أعمال الادارة في النظام الموحد الانجلوساكسوني

القاعدة العامة في هذا النظام ان تختص المحاكم العادية بالفصل في المنازعات التي تثور بين الافراد والادارة ، الا أنه قد يحدث أن يصدر المشرع قانونا ينص فيه صراحة على اسناد حق النظر في بعض المنازعات التي تقوم بين الافراد والادارة الى لجان ادارية قضائية خاصة كما هو الشأن بالنسبة لمجلس التربية والتعليم الذي خوله المشرع الانجليزي

./.

حق الفصل في المنازعات الناجمة عن القرارات الصادرة من السلطات التعليمية بإنشاء مدرسة أو الغائها، والمنازعات القائمة بين هذه السلطات وأعضاء هيئة التدريس .

تتمتع المحاكم العادية الانجليزية وهي تفصل في المنازعات القائمة بين الافراد والادارة بسلطات واسعة لا مثيل لها في النظام القضائي المزدوج حيث يسود مبدأ الفصل بين القضاء الاداري والادارة العاملة بل وأبعد من ذلك، اعتمادا على هذه السلطات الواسعة المخولة للمحاكم العادية في نظر المنازعات الادارية في المملكة المتحدة فان القضاة لا يقفون عند حد فحص مشروعية أعمال الادارة أي الجانب القانوني فحسب وانما يتدخلون حتى في أعمال الادارة، اذ بإمكانهم توجيه أوامر الى الادارة إمّا بالقيام بعمل معين أو بالامتناع عن أداء عمل معين، واما بتعديل القرارات التي اتخذتها الادارة أو حتى بسحبها " (1)

يتضح مما تقدم ان القاضي الانجليزي لا يقف عند حد فحص المشروعية فقط، بل يتعدى ذلك الى فحص الملاءمة أي لا ينظر فقط الى الاعمال التي تقوم بها الادارة على اساس انها غير قانونية، وانما ينظر الى هذه الاعمال في كونها مناسبة وملائمة أو هي خلاف ذلك ومن ثم يتبين مدى تبعية وخضوع الادارة للقضاء بشكل يصل الى مرتبة يجعل من القاضي جهة رئاسية للموظف حيث يمكن للأول أن يوجه أوامرا ونواهي للثاني .

ومما هو جدير بالذكر ان الدعاوى التي ترفع امام المحاكم العادية من طرف الافراد في مواجهة الادارة لا ترفع ضد الادارة التابعة للدولة على أساس ان الدولة متجسدة في التاج والتاج أو الملك في اعتقاد الانجليز لا يخطئ، ومن ثمة فلا مسؤولية على الدولة وانما الموظفين هم

(1) د . سعد عصفور ود . محسن خليل - القضاء الاداري، منشأة المعارف الاسكندرية .ص 73 .

./.

المسؤولون عن الاخطاء التي ترتكبها الادارة ، وهم المصدر الرئيسي لأعمال الادارة المشوبة بالعيوب والمسببة للأضرار بمصالح الافراد ، وعليه فالمسؤولية تقع على عاتق هؤلاء الموظفين شخصيا وبالتالي فان الدعاوى ترفع باسمائهم الخاصة الافي حالات معينة .

هذا هو الوضع التقليدى السائد في المملكة المتحدة وهو عدم مسؤولية الدولة ومن ثم فان القاضي لا يراقب الادارة كنشاط أو كجهاز وانما رقابته تنصب على الافراد القائمين بهذا النشاط أو العاملين بهذا الجهاز ، وبالتالي فان المنازعات الادارية غير معروفة في ظل هذه الوضعية .

غير أنه على اثر انتشار النزعة الاشتراكية في المملكة المتحدة وتدخل الادارة في شتى الميادين ، ترتب عليه صدور بعض التشريعات التي تنص على احداث لجان ادارية قضائية ، تختص بالفصل في بعض المنازعات مطابقة في ذلك اجراءات واحكام قانونية مغايرة لتلك التي تطبقها المحاكم العادية .

واذا ما تمعنا في تكوين هذه اللجان نجدها تتألف من اعضاء ينتمون الى الادارة العاملة ، وقد انتدبوا للعمل في هذه اللجان وعليه فلا يمكن اعتبار هذه اللجان بانها محاكم ادارية ، لأنها ليست هيئات قضائية بالمعنى الصحيح (1) .

ونفس الاوضاع نجدها سائدة في النظام القضائي في الولايات المتحدة ، حيث تتبع فيه ذات القواعد المعمول بها في المملكة المتحدة بشأن الرقابة القضائية على أعمال الادارة ، ففي الولايات المتحدة تسند المنازعات الادارية الى المحاكم العادية ، ولا يمكن مساءلة الدولة اذ لا ترفع الدعاوى من طرف المتضررين ضد الدولة بل ترفع ضد الموظف المرتكب للخطأ شخصيا .

---

(1) يتناول الدكتور فؤاد العطار ، في المرجع المذكور أعلاه ، هذه اللجان الادارية ذات الطابع القضائي ، تحت تسمية (المحاكم الادارية) ، مما يستوحى أن النظام الانجليزى صار مزدوجا ، الا أن حقيقة الامر غير ذلك ، صحيح أن هنالك تطور قد حدث في بريطانيا ، لكنه لم يمس بجوهر النظام القضائي الموحد في هذا البلد .

غير أن سبب عدم مسؤولية الدولة لا يقوم كما هو الحال في المملكة المتحدة على أساس أن "الملك لا يخطئ" وانما السبب المستند عليه في عدم تقرير هذه المسؤولية هو عدم صلاحية جهة القضاء للحكم بادانة الدولة بمبالغ مالية ، لأن السلطة الوحيدة المختصة في ذلك هي السلطة التشريعية فقط .

ويترتب على هذا ان المتضرر يرفع دعواه الخاصة بالتعويض لا الى جهة القضاء بل الى السلطة التشريعية اذ أنشئت لجان خاصة بهذا الموضوع ألحقت بالمجالس التشريعية المتواجدة عبر الولايات المختلفة تنحصر مهمتها في تقديم تقارير واقتراحات لهذه المجالس بشأن طلبات التعويض المقدمة لها .

يتضح ان مهمة هذه الهيئات استشارية بالدرجة الأولى ، وبمرور الزمن يقول بعض الفقهاء اعطيت لها في بعض الولايات سلطة البت والتقرير في كافة طلبات التعويض المعروضة عليها ، كما سمح لبعضها في بعض الولايات الأخرى بتقرير التعويض عن المسؤولية العقدية للدولة فقط ، في حين إحتفظ بعض هذه الهيئات أو اللجان بالوظيفة التقليدية المتمثلة في الاستشارة[1] .

تبين مما تقدم أن هذه الهيئات ، رغم استقلالها عن المحاكم العادية ، وامكانها تقرير مسؤولية الدولة وادانتها بمبالغ مالية تعويضا لمن أصيبوا بأضرار نتيجة التصرفات الادارية المنحرفة ، الا أنه لا يمكن اعتبارها جهات قضائية ادارية بالمعنى الحقيقي نظرا لضيق اختصاصها ونظرا لعدم اتباعها قواعد وأحكام التقاضي الاداري .

نستخلص من هذا العرض أن رقابة القضاء على اعمال الادارة في النظام القضائي الموحد الانجلوساكسوني ، تجعل من القاضي سيدا في مواجهة الادارة ، يراقب كل تصرفاتها ، ولا تحظى الادارة بأي امتياز كما هو الشأن في ظل النظام القضائي المزدوج أو النظام القضائي الجزائري ، كما سيتضح فيما بعد ، الامر الذى ترتبت عليه العيوب التالية:

---

(1) د سعد عصفور ود . محسن خليل ، ـ القضاء الاداري ـ منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص. 75 .

./.

أولا : يستعمل القاضي سلطته الواسعة في مواجهة الادارة حيث يأمرها وينهاها ، ويعدل من قراراتها ويسحبها ، وهذا يجعل منه طرفا قويا في مواجهة الادارة ، مما لا يمكن اعتبار ذلك رقابة فحسب بل هو اخضاع الادارة للقضاء .

وهذا الاخضاع من شأنه ان يلحق بالادارة اهدار تجربتها واستقلالها في تأدية مهامها ومن ثم قد يعرقل القضاء نشاط الادارة ويجعلها لا تحقق الاهداف السامية الى وجدت من أجلها .

ثانيا : ان اسناد المنازعات التى تكون الادارة طرفا فيها ، الى المحاكم العادية التى تطبق عليها أحكام وقواعد القانون الخاص ، يجعل من تلك المنازعات مشابهة لتلك القائمة بين الافراد فيما بينهم ، وهذا غير مقبول من الناحية القانونية ، لأن القواعد التى تحكم الادارة غير تلك التى تحكم الافراد ، ومن ثم فإن طبيعة هذه المنازعات مغايرة لتلك التى تقوم بين الافراد العاديين ، وتبعا لذلك فلاينبغي أن تكون الادارة على قدم المساواة مع الافراد مما يترتب عليه جواز وصلاحية تطبيق قواعد القانون الخاص على المنازعات القائمة بين الافراد من طرف المحاكم العادية ، في حين يجب تطبيق قواعد أخرى على المنازعات الادارية تكون أكثر تماشيا مع طبيعتها المتميزة عن الروابط القانونية الناشئة بين الافراد .

ثالثا : من خلال تحليلنا لبعض أعمال الادارة في انجلترا مهد النظام القضائي الموحد ، نجدها تخرج تماما عن رقابة القضاء ، حيث يحظر [illegible] القضاء التعرض لها ، وأن الادارة لها سلطة مطلقة في ذلك ، حتى ولو تجاوز الموظف الحدود القانونية المرسومة له ، فإن القضاء يمنع عليه التدخل ، وهذا ما أدى إلى جعل النظام القضائي الموحد قاصرا وغير قادر على تحقيق وضمان الحماية الكافية للافراد في مواجهة الإدارة .

./.

رابعا: ان اقامة الدعاوى بأسماء الموظفين ومن ثم مطالبتهم بالتعويض شخصيا عن الاضرار التي تلحق بالافراد من جراء تصرفات الادارة الخاطئة ، يجعل أمل الافراد المتضررين في الحصول على التعويض ضعيفا ، لأن الموظف قد يكون معسر الاحوال المادية لا يمكنه سداد مبلغ التعويض خاصة اذا كان هذا الاخير باهظا، هذا من جهة ، ومن جهة ثانية فان تخوف الموظف من ارتكاب الأخطاء أثناء تأديته لوظيفته والتي قد تكلفه تعويضات جسيمة يجعله يحجم عن كل مبادرة في عمله،ومن وراء ذلك كله عرقلة وشلّ نشاط الادارة ، لأن الادارة بموظفيها تسيره وعليهم تقوم ، واذا غابت روح المبادرة عندهم ضاع نشاط الادارة وخابت الأهداف التي وجدت من أجلها .

خلاصة القول أن الرقابة القضائية عن أعمال الادارة في النظام القضائي الموحد على قدر كبير من الفعالية ، حيث لا تحظى الادارة بأى امتياز ولا مجاملة من طرف القضاء اذ يأمرها وينهاها ، رغم ما في ذلك من عيوب ، الا أنه تتجسد فيه فكرة الكل سواسية أمام القضاء ، بما في ذلك الادارة ، وهذا خلاف لما سيأتي تبيانه فيما يخص الجزائر .

المطلب الثاني

رقابة أعمال الادارة في النظام القضائي المزدوج

ان الرقابة القضائية على اعمال الادارة في ظل هذا النظام تسند الى جهة متخصصة ، لها دراية كافية في المجال الادارى ، مما يجعلها اكثر فعالية واكثر حماية لحقوق الافراد كقاعدة عامة ، لم يكتف هذا النظام بالفصل بين جهتي القضاء العادى والقضاء الادارى، بل وحتى في نطاق الجهة الاخيرة فصل بين الادارة العاملة والقضاء الادارى الذى يسألها عن تصرفاتها الغير القانونية والمضرة بالأفراد .

./.

فالقضاء الادارى مستقل عن الادارة عضويا ووظيفيا ، بمعنى أن الأعضاء الذين يمارسون الاعمال الادارية غير أولائك الذين يفصلون فى المنازعات الناتجة عن هذه الاعمال ، ومن هنا نكون أمام وظيفتين مختلفتين فى اطار السلطة التنفيذية ، وظيفة التسيير الادارى ووظيفة القضاء الادارى ولكل حدود واختصاصات .

يتضح اذن أن القضاء الادارى المنفصل عن الادارة العاملة هو الذى يقوم بمباشرة الرقابة القضائية على اعمال الادارة . هذه الرقابة هي رقابة مشروعية كأصل عام ، ومن ثم فان القاضي الادارى ينظر فى مدى موافقة اعمال الادارة وتماشيها مع القانون كقاعدة عامة ، فاذا كانت تلك الأعمال قانونية حكم بمشروعيتها وبالتالي أقر العمل بها ، أما اذا وجد انها غير مطابقة للقانون ، حكم بعدم مشروعيتها وبالتالى بطلانها أى ابطال القرار الادارى المخالف للقانون والغائه .

والجدير بالملاحظة ان رقابة مشروعية الادارة وجعلها الاصل العام ، مؤداها أن القاضي الادارى لايمكنه تعدى فحص المشروعية الى فحص الملاءمة فى العمل الادارى ، حيث تبقى مهمة تحديد ملاءمة أو عدم ملائمة الاعمال الادارية من اختصاص الادارة وحدها وتندرج فى سلطتها التقديرية اذ لها مطلق الحرية فى أن تأخذ بعين الاعتبار الظروف والملابسات لاصدار قراراتها ، ولا شأن لها بالقضاء الادارى الذى ليس من حقه التعقيب على مثل تلك القرارات .

نوضح ما سبق بمثال بسيط نفترض فيه ان الادارة عزلت أحد موظفيها ، وثبت أمام القضاء أن قرار العزل كان مخالفا للقانون أى قرار غير مشروع ، فالقضاء الادارى من مهمته طبعا انزال حكم القانون وبالتالي يحكم بالغاء هذا القرار لأنه غير مشروع ويتوقف عند هذا الحد فقط ، ولا يملك القاضي الادارى فى فرنسا مثلا ، حق الحكم باعادة هذا الموظف الى عمله ، كما لا يملك حق اصدار حكم يجبر فيه الادارة باصدار قرار بهذا الشأن .

./.

تبقى السلطة التقديرية للادارة وحدها حيث يمكنها أن تسريد أعتبار هذا الموظف وتقدر ما اذا كان يناسب الوظيفة أم لا ، وعليه تتخذ قرارا باعادته الى وظيفته أم لا تتخذه ، فلها مطلق الحرية خلافا لما هو عليه الوضع فى النظام القضائي الموحد الانجلوساكسوني اذ يمكن للقاضي توجيه أمر للادارة باعادة هذا الموظف الى وظيفته كما سبق أن رأينا من قبل .

خلاصة لما تقدم يمكن القول أن هذا النظام الذى يفصل بين الادارة العاملة والقضاء الادارى المراقب لتصرفاتها ، يمنح الادارة قدرا كبيرا من الحرية فى نطاق المشروعية ، أما اذا تجاوزت حدود القانون فهناك من يقومها ويعيد تصرفاتها اللامشروعة الى حظيرة القانون .

كما يمكن القول أن مزايا هذه الرقابة القضائية فى النظام المزدوج وفعاليتها تكمنان فى ميدان الاجراءات الخاصة المتبعة فى التقاضي أمام جهة القضاء الادارى اذ تمتاز بالسرعة والبساطة والاقتصاد حيث أن القاضي هو الذى يقوم بتسيير الدعوى الادارية منذ تقديمها حتى صدور الحكم ، فان هذا من شأنه تفادى كل تعطيل ، بالاضافة الى ضآلة الرسوم القضائية نسبيا بغرض تمكين الافراد من مقاضاة الإدارة ومواجهتها .

ففعالية هذا النظام تنحصر فى دور القاضي منذ تقديم الدعوى الى صدور الحكم فيها ، فهو يحكم بالتعويض للمتضرر أو يلغي القرار المخالف للقانون ، وبيانتها هذه الفعالية عند هذا الحد ، يعاب على هذا النظام أن القاضي الادارى فى ظله عاجز عن تنفيذ الاحكام التى يصدرها ضد الادارة فى حالة تعنت هذه الاخيرة ومماطلتها فى التنفيذ كما أن عدم فعالية هذه الرقابة يتبين من خلال ما تقدم حيث يتوقف دور القاضي على فحص المشروعية والحكم بالتعويض ولا دخل له فى بحث

./.

الملائمة ان تنفرد الادارة بسلطتها التقديرية لتقرر الملائمة، الأمر الذي يشكل أكبر عقبة فى وجه القضاء الادارى فى النظام المزدوج (1).

المطلب الثالث

الرقابة القضائية فى الدول الاشتراكية

مما لاشك فيه أن البلاد ذات المنهج الماركسي ، كما تختلف عن البلدان الاخرى من حيث نظامها الاقتصادى والاجتماعي والسياسي ، تختلف عنها فى نظامها القضائي ، حيث لم تتبع بشأن الرقابة القضائية على اعمال الادارة النظام الانجلوساكسوني أو النظام المزدوج اللاتيني ، وانما أوكل بعض هذه البلدان أمر هذه الرقابة الى جهاز يسمى النيابة العامة (PROKURATURA) كما هو الحال فى الاتحاد السوفياتي وسوف نتعرض فى الفرعين التاليين الى تنظيمها والدور الذى يلعبه هذا الجهاز من خلال الصلاحيات المحددة له .

---

(1) استطاع المشرع المصرى تجاوز هذه العقبة التى تعترض النظام القضائي المزدوج والمتمثلة فى مشكلة تنفيذ الاحكام الادارية عن طريق تجريمه فعل الامتناع عن التنفيذ كما جاء فى المادة 123 عقوبات مصرى ، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة المذكورة والتى أضيفت بمقتضى المرسوم بقانون رقم 223 لسنة 1952 " ... كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضى ثمانية أيام من انذاره على يد محضر اذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلا فى اختصاص الموظف ... " أشار الى المادة د. حسن السيد بسيوني - رسالة دكتوراه - دور القاضي فى المنازعة الادارية القاهرة 1981 - صفحة 324 .

./.

الفرع الأول

تنظيم النيابة العامة في الاتحاد السوفياتي

تكتسي النيابة العامة في الاتحاد السوفياتي طابعا خاصا لا من حيث التنظيم ولا من حيث الصلاحيات ، اذ لها مهمة مزدوجة فهي ، تساهم في ضمان حسن سير جهاز القضاء ككل أجهزة النيابة العامة الموجودة في الدول الأخرى من جهة ، وتقوم بمراقبة الاعمال الادارية اللامشروعة من جهة ثانية .

لم تظهر هذه الهيئة الفريدة من نوعها الى الوجود مرّة واحدة بالشكل الذى هي عليه الآن ، كما انها لم تظهر مباشرة بعد قيام الثورة في الاتحاد السوفياتي نتيجة عدم استقرار الأوضاع في الداخل وزيادة العداء من الخارج .

فكر الثوار سنة 1922 في انشاء النيابة العامة (PROKURATURA) التي تختلف في مفهومها واهدافها عن سابقتها في النظام القيصرى التي كانت مهمتها تتمثل أساسا في ضرب الطبقة الكادحة وقهرها ، وقد جاء في رسالة لينين (LENINE) الشهيرة حول النيابة العامة الجديدة مبرزا الدور الذى ينتظرها في مجال المحافظة على الشرعية ، ما يلي : "اننا نعيش في محيط من التصرفات اللامشروعة" (1) .

الا ان الجدير بالملاحظة ان هذا الجهاز وهو يؤدى المهمة المنوطة به يكون مقيدا بالروح العامة للنظام السياسي ولا يمكنه الخروج عنه او مخالفة اتجاهه .

أما عن تكوين النيابة العامة ، فبناؤ هذا العضوى يتميز بأربعة خصائص هي الاستقلال ، الوحدة ، المركزية ، الفردية . وسوف نعطي توضيحا موجزا لكل خصيصة من هذه الخصائص .

---

(1) – LENINE : "Nous vivons dans un océan d'illégalités".
GUY BRAIBANT, Nicole QUESTIAUX, Céline WIENER : "Le Contrôle de l'administration et la protection des citoyens". Etude comparative – Editions C.U.J.A.S – 1973 – Page 172.

أولا: الاستقلال بعد أن كان النائب العام في الدويلات المكونة للاتحاد السوفياتي ، يخضع لوزير العدل وللمحكمة العليا على المستوى المركزي تمكن من التخلص في ظل نظام (PROKURATURA) الجديد من هذين النوعين من الرئاسة ، واضحى يقوم بذاته مستقلا عن كل من الوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية ، وعليه فقد زالت هذه التبعية المزدوجة ، بعد أن صار تعيينه مباشرة من مجلس السوفيات الأعلى (البرلمان المركزي) ، ولا يسأل الا أمامه ، بمعنى أنه مستقل حتى عن حكومات الدويلات . لكن هذا الاستقلال ليس مطلقا ، اذ يجب على النيابة العامة أن تتقيد بإرادة الحزب الشيوعي وتلتزم بتوجيهاته .

ثانيا: الوحدة : يقصد بوحدة النيابة جمع كل النيابات المختلفة التي كانت موجودة ، كالنيابة العسكرية ونيابة العمل ، ونيابة النقل البري والجوي والنهري تحت لواء نيابة واحدة وهي النيابة العامة أو(PROKURATURA) التي تخضع لرئيس واحد هو النائب العام للاتحاد السوفياتي .

ثالثا: المركزية: نعني بها مركزية القيادة أي أن النيابة العامة بفروعها المختلفة المنتشرة عبر الدويلات تخضع لرئيس واحد هو النائب العام للاتحاد السوفياتي كما ورد أعلاه ، مع العلم أن ثمة تدرج رئاسي في تمثيل النيابة على مستوى الدويلات حيث يخضع الأقل درجة الى من هو أعلى منه حتى نصل الى القمة فنجد النائب العام الذي يقوم بادارة شؤون هذه الهيئة كالتعيين في سائر الوظائف اما مباشرة واما بطريقة غير مباشرة كأن يقوم بالاقتراح ويترك عبء التعيين لمجلس السوفيات الأعلى (Soviet Suprême) .

غير أن مايمكن ملاحظته في تعيين أعضاء النيابة أنه لا تراعي فيه معايير الثقافة القانونية ، بقدر ما يراعي فيه درجة الولاء للحزب والتفاني في خدمة هذا الأخير ومدى الفهم لفلسفته.

./.

وكما يملك النائب العام سلطة التعيين ، يملك سلطة عزل من عينه ، وامكانه أن يوجه اليه أمرا أو يحل محله أو يلغي أو يعدل قراراته ، وهذا باعتباره سلطة رئاسية له .

رابعا : فردية القيادة : مؤداها أن أي عضو من أعضاء النيابة العامة في مختلف الفروع على مستوى الدويلات يستطيع اتخاذ القرار بمفرده ، ولا تطبق بهذا الشأن قاعدة القيادة الجماعية ، ففردية القيادة واتخاذ القرار معمول به من القمة الى القاعدة ، وليست حكرا للنائب العام وحده .

بعد هذه اللمحة السريعة التي تعرفنا من خلالها على الكيفية التي ظهر بها جهاز النيابة العامة الى الوجود في الاتحاد السوفياتي مع العناصر والمقومات التي يرتكز عليها ، نتعرض لاختصاصاته عساها ان تنير دراستنا حول النظام القضائي الجزائري في ميدان مراقبة أعمال الادارة في المبحث الثاني من هذا الفصل .

الفرع الثاني

مجالات اختصاصات النيابة العامة

(في الاتحاد السوفياتي)

ارتبط تطور اختصاص النيابة العامة بتطور الأحداث السياسية في الاتحاد السوفياتي ، فبعد أن كان دورها محصورا في مراقبة المشروعية أي مدى شرعية القرارات الادارية والتصرفات الصادرة عن الهيئات الادارية والاقتصادية ، ومراقبة دستورية القوانين ، أصبحت ابتداء من سنة 1932 ذات اختصاص واسع وطغى على صفتها القضائية الصفة السياسية اذ بالاضافة الى مهمتها السابقة أصبحت تمارس دورا سياسيا حيث صار هدفها الأساسي هو تأكيد وصيانة الشرعية الاشتراكية (Légitimité Socialiste) والمحافظة على الملكية الاشتراكية ، ولا سيما في عهد ستالين" حيث لم تحترم مبدأ الشرعية الذي وجدت من أجل المحافظة عليه."(1)

(1) - GUY BRAIBANT, Nicole QUESTIAUX, Céline WIENER, ouvrage précité . /. Page 174.

ولا أدل على اتساع اختصاصها من المادة 113 من دستور 1936 والتي تنص على أن " الرقابة العليا على التنفيذ الدقيق القوانين من قبل جميع الوزارات والمؤسسات التابعة لها ، ومن قبل الموظفين العموميين والمواطنين في الاتحاد السوفياتي ، انما تلقى على عاتق النائب العام للاتحاد السوفياتي "(1).

وفي سنة 1955 صدر تنظيم تشريعي يزيد من اختصاصاتها ، فبعد أن ألقت التشريعات السابقة على كاهل هذه الهيئة عبء حماية النظام السياسي والاجتماعي كله ، مع حماية الملكية الاشتراكية ، جاء تشريع 1955 ليدعم دورها ويجعل من اختصاصها حماية حقوق الأفراد ومصالحهم المشروعة المقررة في الدستور ، وحماية حقوق المؤسسات العامة والخاصة ومصالحها المشروعة .

ويمكن القول أن النيابة العامة تباشر أعمالها من خلال الشكوى الذي يرفعها اليها المتضرر والتي يطلب بواسطتها كلمة العدالة الاشتراكية ، الا أن عدم تقديم الفرد لهذه الشكوى أو الطلب لا يعني أن النيابة لا يمكنها أن تتحرك من تلقاء نفسها ، بل أن ذلك يعد من صميم اختصاصها المقدس ، لانها تعتبر المناضل الايجابي والنشيط الذي يتمتع دائما بروح المبادرة ويتمتع بقدر كبير من المعلومات والموارد ( ).

وهذا طبعا نتيجة حتمية لاتصالاتها الدائمة بالاجهزة المحلية للحزب والصحافة وادارة المشروعات العامة ، بالاضافة الى كونها تقوم بدور كبير في مجال التوعية عن طريق دعوتها للاجتماعات العمالية واغتنام هذه الفرص لتزويد العمال بالمعلومات الكافية حول ايديولوجية النظام من جهة وحصولها من خلال مناقشات العمال على بعض المعلومات التي من شأنها اظهار كل جوانب النقص التي تشوب تسيير المؤسسات العامة وتنفيذ القوانين من جهة اخرى .

---

(1) هذا ما أكدته المادة 164 من دستور 1977 الجديد بنصها على : " المراقبة العليا على تنفيذ القوانين بدقة وبشكل واحد من قبل كل الوزارات ، ولجان الدولة ، والمصالح ، والمؤسسات ، والدوائر ، والمنظمات ، والهيئات التنفيذية والادارية لسوفياتات نواب الشعب المحلية ، والكولخوزات والمنظمات التعاونية وغيرها من المنظمات الاجتماعية ، والمسؤولين ، وكذلك من قبل المواطنين ، توكل الى المدعي العام للاتحاد السوفياتي والمدعين العامين الخاضعين له .

./.

وتجدر الاشارة ان النيابة العامة في الاتحاد السوفياتي تكتسي طابعا خاصا لكونها لا تسير وفق قواعد ثابتة اذ أنها تسير حسب قواعد مرنة تتماشى ومرونة المذهب الماركسي ومنظرية ، فالنيابة العامة لا تصدر أحكاما ولا تعرف نظام السوابق القضائية ، فهي قد تطبق قاعدة اليوم ولا تلتزم بها غدا ، وهذا لأنها هيئة يغلب عليها الطابع السياسي اكثر من الطابع القضائي .

ولزيادة توضيح الدور الذي تلعبه النيابة العامة بهذا الشأن يمكن القول أنه خلافا للدول الغربية ولا سيما تلك التي تتبع نظام القضاء الاداري ، فان النيابة العامة في الاتحاد السوفياتي ، بصدد المشروعية لا تقف عند حد تقريرها فقط ، بمعنى أنها لا تقف عند حد مواجهة العمل الغير المشروع ، وانما تذهب للبحث في الاسباب المؤدية الى ارتكاب هذه المخالفة والانحراف عن تطبيق القانون ، وعليه فان اعضاؤها ينتقلون للمعاينة في المكان الذي وقع فيه الفعل المعارض للقانون ويطلعون على الوثائق والاوراق الضرورية ، كما يقومون باستجواب الموظفين ، وهذا الدور بطبيعته يدخل ضمن اختصاص الرئيس الاداري للموظف الذي قام بالتصرف الغير المشروع .

نستخلص مما تقدم ان الدور الذي تلعبه النيابة بهذا الشأن يضفي عليها صفة المراقب الاداري الذي ينتمي الى الرقابة الادارية ، اكثر من صفة القاضي الاداري الذي يندرج نشاطه في اطار رقابة المشروعية لأن هذا الأخير لا يتدخل في أعمال الادارة العاملة (Administration active).

غير أن وصف النيابة العامة بالمراقب الاداري لا يعني بالضرورة أنها تحل محل الرئيس الاداري ، كأن يتدخل في اتخاذ القرارات أو اصدار اللوائح ، وانما دورها يبقى منحصرا في تحديد أسباب الخروج على القانون والعمل على تفاديه في المستقبل عن طريق التوعية .

./.

ان النيابة العامة فى الاتحاد السوفياتي تباشر الرقابة على أعمال الادارة من خلال ثلاثة طرق نوجزها فيما يلي :

– **الطريقة الأولى : الاحتجاج :** (Protestation) بعد أن تثبت النيابة أن رجل الادارة قد قام بتصرف غير مشروع فإن القاعدة العامة أن توجه له انذارا أو احتجاجا مكتوبا مدعما بالأسانيد والمبررات المدنية لذلك التصرف ، وقد يكون هذا الإجراء شفويا على سبيل الاستثناء ، وهذا الانذار أو الاحتجاج يوجه الى الموظف من طرف ممثل النيابة الموجود على مستواه ، ويتضمن ذلك الاجراء دعوة الموظف الى سحب أو تعديل القرار المعيب ، وتكون امام الموظف عشرة (10) أيام يستجيب فيها لدعوة ممثل النيابة ، وأحيانا لايفعل ، هنا يرفع الأمر الى ممثل النيابة الكائن فى المستوى الذى يعلو مباشرة الممثل الأول حيث ينسحب هذا الأخير أى الأقل درجة كلية تاركا بذلك ، تلك المهمة الى المستوى الأعلى منه ، ليصدر بهذا الشأن قرارا يوجهه الى الادارة وفى حالة ما اذا تعنتت ثانية فإن الأمر يرفع بعد ذلك الى الرئيس الأعلى فى النيابة ، وبصورة تدريجية حتى يصل الأمر الى النائب العام للاتحاد السوفياتي .

أما عن مصير القرار الغير المشروع ، فانه يظل قائما على الرغم من كل هذه الاجراءات ، الا أن سريانه لا يرتب اضرارا جسيمة لأن الموظف الادارى يعلم نتائج تعنته الغير المبرر مسبقا وأنه يعرف أن عقوبته تشتد كلما كانت آثار القرار المعيب خطيرة .

– **الطريقة الثانية: التمثيل أو التوصية** (La Représentation) ، تعتمد النيابة العامة الى تقديم توصيات ونصائح الى الادارة ، لتكملة الاجراء الأول السابق الذكر ، فهي تطلب من الادارة اتخاذ الاحتياطات والاجراءات اللازمة لتفادى ارتكاب الأعمال المخالفة للقانون فى المستقبل

./.

على ضوء الأسباب التي تقدمها النيابة للإدارة المعنية ، وعلى هذه الاخيرة خلال شهر أن تتداول وتصدر التعديلات الضرورية على نظام العمل حتى تتجنب المخالفات القانونية في المستقبل .

— الطريقة الثالثة : العقوبات المترتبة عن المسؤولية الجنائية والمدنية والتأديبية

اذا كان التصرف الاداري مشكلا لجريمة يعاقب عليها القانون، تقوم النيابة بالقبض على الموظف المجرم وتحيله للمحاكمة . وفي الحالة العكسية أي اذا لم يكن الفعل مشكلا لجريمة تقام دعوى تعويض يطالب فيها من الموظف المعني اصلاح الضرر الذي تسبب فيه .

أما نطاق المسؤولية التأديبية ، فلاشأن للنيابة العامة فيه ، ويبقى من اختصاص الرئيس الاداري للموظف أن يقوم بتوقيع العقوبة التأديبية عليه .

خلاصة لما ورد وتقييما لنظام الرقابة القضائية على أعمال الادارة في الدول الاشتراكية ومثالها البارز الاتحاد السوفياتي ، فإن النظام القضائي لهذا البلد ، لايعترف بنظام المنازعات الادارية ، ولايخصص أي هيئة أو وحدة قضائية للنظر فيها كما هو الوضع في الجزائر، وانما يلجأ الأشخاص المتضررون من جراء تصرفات الادارة الى المحاكم العادية للمطالبة بالتعويض .

أما الغاء القرارات الادارية الغير المشروعة ، فهو " نظام غير معروف بتاتا في هذا البلد "[1] بل أن القرارات اللامشروعة يكون مآلها

(1) - J.L. Joinville, Organisation et procèdure judiciaire T.1 - (ouvrage précité) Page 48.

./.

السحب أو التعديل بناء على تحرك من النيابة العامة (PROKURATURA)[1] التي يغلب عليها الطابع السياسي اكثر من الطابع القضائي نظرا لأنها تتدخل في كافة المجالات لمعرفة كل صغيرة وكبيرة لتلافي الجوانب السلبية التي تضعف من النظام السياسي والاجتماعي مراعية في تدخلها حسن تطبيق المبادئ التي تقوم عليها فلسفة النظام الاشتراكي مشكلة بذلك هيئة الضبط السياسي (Police Politique) الحارسة للنظام الماركسي .

المبحث الثاني

فعالية الرقابة القضائية على أعمال الادارة في الجزائر

جاء في الميثاق الوطني (انه من المبادئ العليا للثورة أن لا يعلو أحد على القانون ، ويتحتم أن يتجسد هذا المبدأ في جميع مؤسسات الدولة والمجموعات العمومية والمؤسسات الاشتراكية)[2].

---

(1) نجد هذا النظام أي (نظام النيابة العامة) ، يتكرر في الدول الاشتراكية الاخرى التي تحذو حذو الاتحاد السوفياتي ، اذ ينص دستور بولندة ، المادة 54 على أن " النائب العام لجمهورية بولندة الشعبية هو الحارس على المشروعية الشعبية ويسهر على صيانة الملكية الاجتماعية ويؤمن احترام حقوق المواطنين " . ويعين هذا النائب العام لمدى الحياة ، فيما يعين لمدة 7 سنوات فقط في الاتحاد السوفياتي (GUY BRAIBANT, Nicole QUESTIAUX, Céline WIENER) المرجع المذكور أعلاه . ص. 175 . ونفس الوضع نجده سائدا في سائر الجمهوريات الاشتراكية التشيكوسلوفاكية ، والصين الشعبية رغم الاختلاف الجذري في الايديولوجية بينها وبين الاتحاد السوفياتي .

أما يوغسلافيا ورومانيا فقد عدلتا عن هذا النظام بعد أن أخذتا به في البداية (GUY BRAIBANT, Nicole QUESTIAUX, Céline WIENER) المرجع المذكور أعلاه . ص. 183 .

نشير الى التعديل مدة صلاحيات النائب العام في الاتحاد السوفياتي من 7 سنوات الى 5 سنوات طبقا لنص المادة 167 من دستور 1977 الجديد .

(2) الميثاق الوطني الصادر بالجزائر سنة 1976 . ص. 80 .

./.

وفي نفس المعنى أكدت المادة 40 من الدستور الجزائري لسنة 1976 بنصها على أن" القانون واحد بالنسبة للجميع أن يحمي أو يكره أو يعاقب" .

فالكل اذن متساوون امام القانون أفرادا وادارة كما اتضح مما تقدم يبقى الآن على القضاء أن يحافظ على احترام الشرعية طبقا لما ورد في المادة 178 [1]، ومن خلال قدرته على تحقيق وتجسيد ماذكر من المعطيات تظهر فعالية نظامنا القضائي والدور الذى يلعبه القضاء في ميدان مراقبة أعمال الادارة .

وبناء عليه نقسم هذا المبحث الى مطالب ثلاث نتناول في الأول دور القاضي الجزائري وعدم تخصصه في المجال الادارى، وفي الثاني مركز القاضي الجزائري في مواجهة الادارة ، وفي الثالث انعدام الوسائل القانونية لتنفيذ احكام القضاء الصادرة في مواجهة الادارة والتي ان وجدت فهي غير كافية .

المطلب الأول

دور القاضي وعدم تخصصه في المجال الادارى

نقصد بالقاضي هنا ، ذلك الموجود على مستوى الوحدات أو الهيئات المختصة بالفصل في المواد الادارية سواء كان في الغرف الادارية الثلاثة التابعة للمجالس القضائية أو كان في الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى ، وهو الذى يشكل دوره موضوع الفرع الأول ، وعدم تخصصه في مجال المواد الادارية موضوع الفرع الثاني .

---

(1) المادة 178 دستور 1976 تنص على مايلي : " ينظر المجلس الأعلى في قضايا الطعن في النصوص التنظيمية" .

./.

الفرع الأول

دور القاضي الاداري

ان القاضي الاداري هو ذلك القاضي الذي يعين أو ينتدب للفصل في المنازعات الادارية بالغرف المذكورة ، والاشارة جدير ة الى أن هذا القاضي لايحظى بنظام قانوني خاص، اذ لا وجود لسلك القضاة الاداريين في بلادنا ، مثل ما هو الشأن في الدول الأخرى التي تأخذ بنظام القضاء الاداري ، فتفرد للقضاة القائمين بشؤونه نظاما خاصا وسلكا مستقلا ، وانما يشكل القضاة عندنا سلكا واحدا موحدا ينظمه أمر 69 ـ27 الصادر بتاريخ 13 ماى 1969 المتعلق بقانون القضاة(1).

لقد أكدت التشريعات المختلفة والمواثيق الرسمية على أن دور القاضي ، بغض النظر عن كونه يفصل في القضايا الادارية أو القضايا العادية ، يكمن في تطبيق القانون والدفاع عن الثورة ، هذا ما جاء في المادة 165 من دستور 1976" ... وتصدر احكام القضاء وفقا للقانون وسعيا الى تحقيق العدل والقسط " .

اما الدفاع عن مكتسبات الثورة الاشتراكية وحماية مصالحها، فقد نصت عليه المادة 166 من ذات الدستور ، و نفس الموضوع نصت عليه أيضا المادة 173 من الدستور بقولها : " يساهم القاضي في الدفاع عن الثورة الاشتراكية وحمايتها " .

وتساير هذا الاتجاه كل الخطب الرسمية "كونوا للحق حماة ولمصالح الثورة رعاة وبين الناس خير قضاة "(2).

---

(1) أمر رقم 69ـ27 المؤرخ في 13 ماى 1969، الجريدة الرسمية (باللغة الفرنسية) لسنة 1969 ص. 350 .

(2) وردت هذه العبارة في كلمة وزير العدل عند اشرافه على تخرج دفعة جديدة للقضاة ، جريدة الشعب اليومية عدد 5358 الصادرة يوم الاربعاء 21 جانفي 1981 .

./.

فدور القاضي في بلادنا لا يجب ان ينظر اليه بعيدا عن الاختيارات المتبعة ، ومما جاء في تصريح الرئيس الراحل "بومدين" : " .... خلق قضاء يتماشى والاختيارات الاساسية بلادنا ... قضاء يعد بمثابة سلاح في يد المجتمع والثورة ، خاصة وهذه الثورة جديرة بالحماية وعلى كل المستويات وفي كل المجالات ." (1)

يستمد القاضي الجزائري دوره هذا من طبيعة القوانين الاشتراكية التي لهما وظيفة اجتماعية حيث نجدها " تتماشى مع التغييرات الاقتصادية والاجتماعية التي يعرفها التطور السريع للبلاد ، لهذا فان دور القاضي اذن لا يتوقف على استيعاب هذه القوانين بعيدا ومنعزلا عن الاهداف التي يرمي الى تحقيقها ".(2)

كل هذا يجعل من القاضي الجزائري سلاحا في يد الثورة كما ورد أعلاه ، هذا السلاح يحمي الثورة ويدافع عنها ، ويفهم من هذا أن القاضي وهو يطبق القانون في نزاع معين يأخذ بعين الاعتبار وبالدرجة الاولى مصلحة الثورة المتمثلة في حماية المجتمع حسب رؤيتها ، مما قد ينتج عنه تعسف في حق الافراد المعنيين بالنزاع واهدار مصالحهم ، الامر الذي يضع الادارة - التي تعتبر الجهاز الأساسي المطبق لقرارات السلطة الثورية وحلقة الوصل بين القمة والقاعدة والتي من دونها تظل القرارات السياسية جافة - في مركز أعلى من مركز جهاز القضاء الذي سخّر لخدمة التنمية الوطنية كأي هيكل اداري أو اقتصادي آخر .

---

(1) خطاب الرئيس الراحل " هواري بومدين " بمناسبة افتتاح الايام الدراسية الثانية للقضاء (Annuaire de la justice) 1969 ص 11 .

(2) خطاب السيد محمد بجاوي (وزير العدل آنذاك) بمناسبة اختتام الايام الدراسية للقضاء (Annuaire de la justice) لسنة 1969 . ص 119 .

./.

الفرع الثاني

عدم تخصص القاضي الاداري

ان القضايا الادارية التي تعرض على جهاز القضاء كثيرا ما يشوبها التعقيد، لذا يشترط في من يكلف بأمر البت فيها تلقي تكوينا متخصصا للاحاطة بكل المعلومات القانونية التي تؤهله لايجاد الحلول المناسبة لكل ما يعرض عليه من منازعات.

هذه القضايا الادارية المعقدة تجعل من تكييفها أمرا عسيرا على المتخصص، وقد تزداد هذه الصعوبة من باب أولى في حالة عدم تخصص القاضي كما هو الشأن في بلادنا.

بهذا الصدد فان نظامنا القضائي - للأسف الشديد - لا يعرف أي مقام لهذا التخصص على الرغم من أنه على قدر كبير من الأهمية، حيث تبرز هذه في أن تلقي القاضي الاداري تكوينا متخصصا في المسائل الادارية يجعله يطلع ويعي كيفية سير الدولاب الاداري الذي يهدف الى تحقيق المصلحة العامة، ومن ثم يساعده ذلك على ادراك الأمور على حقيقتها، وانصاف مفهوم الحق ان لم يتعارض ذلك مع المصلحة العامة.

فالقاضي الاداري المتخصص يقيم الموازنة بين المصلحتين العامة من جهة والخاصة من جهة أخرى، وفي حالة تساويهما وجب عليه ترجيح كفة المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، لأن في ذلك الترجيح تحقيق لمصلحة المجتمع والمتضرر أحد أفراده.

فاذا كانت ظروف الجزائر بعد الاستقلال هي التي فرضت ذلك، فقد حان الوقت لا سيما وأننا قطعنا شوطا لا يستهان به في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث صار لدينا رصيدا معتبرا من الاطارات القضائية التي يمكن استغلال مواهبها في تكوين ./.

متخصص وتحضيرها للفصل في قضايا معينة دون أخرى، بهذه الكيفية نرى امكانية ضمان السير الحسن للاعمال القضائية وبمستوى عال من الدراية والكفاية، وارضاء تلك الاطارات القضائية "كل حسب التخصص الذى يهوى"، لهذا نقترح على القائمين بأمر تكوين القضاة تطوير طريقة تكوينهم بعد حصولهم على شهادة الليسانس بمراعاة هذه المسائل المذكورة، ولا يجب أن ينحصر التكوين في تلقينهم مبادئ عمومية فقط، بل لابد من الغوص بهم في ميادين متخصصة لمعرفة أعماق الأشياء، بل وحتى في طريقة المسابقة لابد أن تراع هذه التخصصات المختلفة .

ويتسم هنا التخصص في المسائل الادارية بأهمية منقطعة النظير سواء كان ذلك على مستوى المجالس القضائية أو على مستوى المجلس الأعلى اذ أن قاضي الادارة الجزائرية حاليا لا يتميز عن القاضي العادى، فالقاضي الذى يفصل في الدعاوى المدنية أو الجزائية هو ذاته الذى يفصل في الدعاوى الادارية على الرغم من الاختلاف الشديد بين طبيعة المواد الادارية والمسائل العادية .

ونرى بهذا الصدد أنه اذا أمكن لقاضي واحد أن يجمع بين النظر والفصل في المنازعات المدنية والمنازعات الجزائية، فإن جعل نفس القاضي يفصل في المنازعات الادارية، خطأ فادح لابد من تلافيه لاسيما وأن المشرع الجزائرى قد أفرد لهذه الأخيرة قواعد خاصة تم حشوها ضمن قانون الاجراءات المدنية، وفي اعتقادنا أنه من الضرورى تخصيص قاض متميز للفصل في المسائل الادارية .

./.

وما دام أن المنازعات الادارية قد نالت اعتبارا خاصا من لدن المشرع الجزائري حيث فرق بينها وبين المنازعات العادية من ناحية القواعد المطابقة عليها كما سبق توضيحها من قبل ، فلسنا ندري لماذا لا يعد قضاة متخصصون بهذا الشأن ، حتى يمكن توقيف الادارة عند حدها ومنعها من كل التعسفات التي قد ترتكبها في حق الأفراد .

اذا كانت فكرة توحيد وتبسيط نظامنا القضائي ناتجة عن نقص الاطارات غداة الاستقلال ، مما يفهم منه عن طريق المخالفة أن تلك الوضعية مؤقتة ، ونقص الاطارات القضائية قد تم فعلا القضاء عليه الان من حيث الكم لآن ، الامر الذي يترتب عليه في الظروف الحالية سهولة وامكانية الأخذ بنظام القضاء المتخصص بالادارة لضمان المشروعية وحقوق الافراد بصفة أكثر فعالية .

وتشجيعا لهذه الفكرة يمكن القول أن " الادارة الرشيدة لا تخشى قاضيها " ، وبوجود قاضي متخصص ذو كفاءة عالية في المسائل الادارية كأن يعين هذا النوع من القضاة من ضمن خريجي الحقوق الجديدين بالقسم العام ، حتى يشعر الاداريون أنهم مراقبون من طرف القضاء ، الأمر الذي يجعلهم يهابونه ولا يهضمون حقوق الافراد ، ولا يخالفون القانون ، وبهذه الكيفية نضمن لادارتنا الفتية السير الحسن وندخلها في حظيرة القانون كلما حاولت الانحراف عنه ، اذ يلاحظ أن الادارة حاليا وكنتيجة حتمية لمرحلة الشرعية الثورية (La légitimité révolutionnaire) تتمتع بحصة الأسد من القوة والسيادة ، هذا العامل جعلها لا تخشى القضاء ، حتى وإن أصدر أحكاما في غير صالحها فإنها لا تبالي بها ، ولا يملك القاضي العادي المتخصص في الميدان الاداري أية وسيلة ضغط عليها كما سوف نبين في المطلب الثالث من هذا المبحث .

./.

خلاصة القول أن دور القاضي الذي يفصل في المنازعات الادارية قد اتسم بالضعف تحت مؤثرات عديدة سياسية وقانونية كما رأينا في الفرع الأول من هذا المطلب ، جعلته يساير الاتجاه السياسي ، أضف الى هذا كونه يجهل الحياد الاداري ، الأمر الذي يبقى دوره مشلولا في فرض رقابة فعالة على التصرفات الادارية .

وتزداد الرؤيا أكثر وضوحا بشأن هذه العوامل التي أدت بالقاضي أن لا يباشر رقابة فعلية وفعالة على أعمال الادارة ، عن طريق معرفة كل من الجهة التي ينتمي اليها القاضي والجهة التي تنتمي اليها الادارة في المطلب الموالي .

المطلب الثاني

موقع الوظيفة القضائية من الوظيفة التنفيذية

خلافا للدول التي تنتمي الى نظام الديمقراطية الغربية ، تأخذ بلادنا بفكرة الديمقراطيات الشعبية كما ورد في المادة الأولى من دستور الجزائر .

وتعتمد نظام الديمقراطيات الشعبية في اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية و نظرية الاشتراكية العلمية التي تشكل فيها المادة (la matière) القاعدة الاساسية لكل تطور .

كما ترتكز النظام التأسيسية لكافة الدول التي تتبع فكرة الديمقراطيات الشعبية على مبدأ الحزب الواحد (Parti unique) الذي يجد له جذورا في القاعدة الشعبية التي تملك السيادة الكاملة في ممارسة السلطة (1) .

---

(1) المادة 5 من الدستور الجزائري 1976 " السيادة الوطنية ملك للشعب ، يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين " .

./.

فالسلطة واحدة في هذه الدول ، وهي غير قابلة للتجزئة ، هذا ما يؤكده دستور الجزائر 1976 في بابه الثاني تحت عنوان " السلطة وتنظيمها " حيث اقتصر على لفظ السلطة في المفرد ، ولم يأت بها في صيغة الجمع ، مما يؤدي حتما الى الفهم بأن السلطة واحدة وهذه السلطة الواحدة منظمة في شكل وظائف ، لكل منها اختصاصات منوطة بها ، وهي كثيرة لدرجة أنها فاقت التقسيم التقليدي الثلاثي الذي ينحصر في السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية ، حيث نجد ضمن السلطة الجزائرية الواحدة الموحدة ستة وظائف من بينها القضائية والتنفيذية موضوع الدراسة في هذا المطلب .

تتمثل مهمة القضاء الأساسية في تطبيق القانون على كل من تسوّل له نفسه التمرد والخروج عليه ، غايته في ذلك محاولة اصلاح المجتمع واعادة من لم يلتزم بحدوده الى حظيرة القانون .

ومن الطبيعي أن تسع كل دولة الى تحقيق الأمن الداخلي هذا الامن الذي لايمكن تحقيقه الاّ في اطار العادلة التي تتأثر ايجابا وسلبا بالاتجاه السياسي والاجتماعي والاقتصادي ، وما القوانين والقواعد التنظيمية الا وسيلة من وسائل تحقيق وتجسيد هذا التأثير بحيث تحتوي القوانين على توجيهات واجراءات تتوافق والاختيار الذي انتهجته بلادنا .

تعد العدالة مرفق (Institution) أو هيئة وهي في آن واحد وسيلة تمتلكها السلطة السياسية[1] لتجسيد القانون في الميدان العملي ، لأن الدولة لايمكنها أن تبق صامدة لكل التيارات المعارضة ، ان لم تكن ثمة عقوبات رادعة تنزل على كل من حاول المساس بأمنها أو باختياراتها الاقتصادية والاجتماعية .

---

(1) اندري ماتيو (André MATHIOT) ، استعمل لفظ السلطة السياسية (Pouvoir Politique) وهو بصدد الحديث عن الجزائر (Annuaire de la justiçe) . 1969 ، ص 108

./.

وتأخذ بلادنا بفكرة الوظيفة لأن السلطة واحدة لا تقبل التجزئة، ولهذه الفكرة ما يبررها، لأن ثمة فرق بين الوظيفة القضائية والسلطة القضائية، ليس على مستوى التسمية فحسب، بل هما لفظان مختلفان لكل منهما مغزاه السياسي اذ يمثلان اتجاهين متعارضين يتأثر كل منهما بطبيعة النظام السياسي والاقتصادى والاجتماعي الذى يوجد به، وعليه يقتضي تحديد وضعية القاضي فى الدولة.

كما أن الخيار بين فكرة السلطة أو الوظيفة القضائية فى دولة ما، يفرضه مفهوم هذه الدولة للقانون الذى هو أساس تحديد نظامها القضائي.

ومفهوم الدولة للقانون تحدده طبيعة النظام الاقتصادى والاجتماعي السائد فيها، وعليه فان مفهوم الدولة الرأسمالية للقانون يختلف عن المفهوم الموجود لدى الدول الاشتراكية عن القانون (1).

وكون الجزائر تنتمي الى منظومة الدول الآخذة بالديمقراطيات الشعبية، فضلت الأخذ بفكرة الوظيفة القضائية التى رتبت من الناحية الشكلية بعد الوظيفة التنفيذية والوظيفة التشريعية فى دستور 1976، وبهذا الصدد اتفق الشكل مع الموضوع اذ أن الوظيفة التنفيذية التى يضطلع بقيادتها رئيس الجمهورية طبقا لما ورد فى المادة 104 من الدستور، تتمثل فى مختلف الادارات التى قد تتصرف بطريقة خاطئة، فتلحق اضرارا بالأفراد، وتكون موضوع مراقبة من طرف القضاء أو الوظيفة القضائية.

---

(1) يعتبر رجال القانون الغربيون أن القانون فى الدول الاشتراكية ما هو الا وسيلة اصطنعتها السلطة الحاكمة تستعملها لزيادة نفوذها وهيمنتها.

./.

نرى أن فعالية الرقابة لا تكون الا من الطرف القوى تجاه الطرف الضعيف وليس العكس، وفي هذا السياق نذكر بقوة الوظيفة التنفيذية ورجحان كفتها تجاه الوظائف الأخرى، إذ تنص المادة 106 من الدستور على ما يلي: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة السامية في النطاق المبين في الدستور".

فالسلطة السامية المسندة لقائد الوظيفة التنفيذية تزيد من وزن هذه الوظيفة التي تحدد طريقة المسابقة للقضاة، وهي التي تقوم بتكوينهم ومختلف التحريات لتعيينهم ونقلهم ،كل هذا من شأنه ابقاء القضاة أو القائمين بأمر الوظيفة القضائية تحت رحمة القائمين بالوظيفة التنفيذية أي الاداريين الذين يخطئون أو يتعسفون في حقوق الأفراد، هذا الموقف اذن يبرر عدم فعالية القضاء في مراقبة أعمال الادارة، ولمعالجة هذه الوضعية نرى:

1 ـ اعطاء القضاء استقلالية أكثر من الناحية العملية، الأمر الذى ينتج عنه حتما اعادة النظر في مفهوم الوظائف التي تضمّنها الدستور في بلادنا.

2 ـ ضرورة انشاء هيئة قضائية عليا (في شكل المجلس الأعلى للقضاء) يكون أعضاؤها ورئيسها منتخبون من طرف القضاة، تعمل على تجسيد استقلالية القضاء.

وما هو جدير بالملاحظة هنا أن الادارة عندنا تحتل مكانة كبيرة، بحيث لا يمكن مقارنتها بالادارة الانجليزية الغير المسؤولية أمام القضاء بحكم انتمائها الى التاج والتاج لا يخطئ، ومن ثم تكون المسؤولية شخصية يقع عبؤها على الموظف الذى ارتكب الخطأ، أى أن الادارة لا تحظى بأى امتياز بل هي في ذات المرتبة مع الافراد أمام القضاء العادى لأن الانجليز يأخذون بالنظام الموحد.

./.

أما اذا عرفنا الوضعية في الاتحاد السوفياتي ، فهذا البلد الذى بلغت فيه الثورة الاشتراكية ذروتها من التقدم لايخضع الادارة للقضاء ، وقرارات الادارة غير قابلة للالغاء من طرف القضاء، علة ذلك أن القائمين بأمر الادارة هم من الحزب الشيوعي السوفياتي ، يطبقون سياسة الحزب ، والحزب غير قابل للمساس، والخروج عن مبادئه يشكل فعلا يجرمه القانون . واذا لحق بالأفراد ضرر من تصرفات الادارة فلهم الحق في التعويض .

أردنا بهذه المقارنة البسيطة أن نتوصل الى أن الإدعاء بأن الجزائر تتبع النظام القضائي الموحد ادعاء غير صحيح ، وما سبق قوله عن المملكة المتحدة مهد النظام القضائي الموحد يبرز أن ثمة فرق كبير بين مكانة الادارة أمام القضاء في كلا البلدين .

كما أن الادعاء بأن " وحدة النظام القضائي ناتجة عن وحدة القيادة والأخذ بالنظام الاشتراكي "[1] ادعاء يفنّده ما سبق من كلام عن الاتحاد السوفياتي اذن تبين من خلاله أن الوظائف الادارية تسند الى أعضاء من الحزب، كما هو الحال في بلادنا[2] التى تكون فيها قرارات الادارة اللامشروعة على خلاف الأمر في الاتحاد السوفياتي قابلة للإلغاء .

خلاصة القول أن الجزائر على خلاف كل من انجلترا والاتحاد السوفياتي ، تعرف التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص كما هو الوضع في فرنسا ، والقانون العام هو الذى يطبقه القضاة على المنازعات التى تكون الادارة طرفا فيها طبقا لنص المادة السابعة من قانون الاجراءات المدنية، من هنا تتضح مكانة القضاء الادارى في نظامنا القضائي الموحد شكلا .

---

(1) - M.B. YAGLA - La justice administrative en Algérie - Thèse - Alger 1972 - Page 17.

(2) المادة 102 دستور 1976 .

./.

فالقضاء الادارى موجود عندنا ، لكن عدم فعاليته تكمن فى الموقع الضعيف الذى تحتله الوظيفة القضائية تجاه الوظيفة التنفيذية ، وفى إبقاء الأحكام التى يصدرها فى مواجهتها جامدة ، اذلا توجد الوسائل القانونية الكافية التى تمكنه من تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الادارة ، وهذا ما نتعرض اليه فى المطلب الموالي :

المطلب الثالث

عدم كفاية الوسائل القانونية لتنفيذ الأحكام الصادرة فى مواجهة الادارة

نشير بادئ ذى بدء أن الحكم القضائي الادارى غالبا ما يكون صادرا ضد الادارة ، وقد تبين مما سبق ، المكانة التى تحتلها الادارة باعتبارها وظيفة تنفيذية يقودها رئيس الجمهورية ، بالمقارنة مع الوظيفة القضائية ، هذا من جهة ومن جهة ثانية تجدر الاشارة الى أن عدم المساواة بين اطراف الخصومة فى المنازعة الادارية ، اذ نجد أن الادارة بسلطاتها الواسعة فى كفة ، والشخص العادى المجرد من كل سلطة فى الكفة المقابلة ، وشتان بين الوزنين ، وفى هذا تعارض مع المادة 165 من الدستور الجزائرى الصادر سنة 1976 والتى تنص " الكل سواسية أمام القضاء ".

فالادارة اذن تتمتع بمركز قوى لا فى مواجهة الأشخاص العاديين فحسب ، بل وحتى فى مواجهة القضاء الذى يصدر أحكاما عليها ، الأمر الذى يجعلها لا تمتثل لأحكامه وتمتنع ولا تلتزم بتنفيذها .

ويرى الدكتور حسن بسيوني بهذا الصدد أن ثمة أساسين قانونيين تلتزم الادارة بموجبهما تنفيذ أحكام القضاء (1)

---

(1) د . حسن السيد بسيوني . دور القضاء فى المنازعة الادارية . رسالة دكتوراه . عالم الكتب 1981 . ص. 450 .

./.

ـ **الأول:** التزام عام مستمد من المادة 171 من دستور 1976 التى تنص على مايلي : " على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم ، في كل وقت ، وفى كل مكان وفي كل الظروف ، بتنفيذ أحكام القضاء " .

ـ **اما الثاني:** فهو التزام خاص مستمد من الصيغة التنفيذية التى تذيل بها الاحكام القضائية والتى أوردتها المادة 320 من قانون الاجراءات المدنية ، اذ جاء فيها "كل حكم أو سند لا يكون قابلا للتنفيذ الا اذا كان ممهورا بالصيغة التالية: ...... وفى القضايا الادارية تكون الصيغة التنفيذية على الوجه التالي : " الجمهورية تدعو وتأمر وزير ....(أو عامل (1) العمالة عندما يتعلق الأمر بدعوى تخص جماعة محلية) كل فيما يخصه وتدعو وتأمر كل أعوان التنفيذ المطلوب اليهم ذلك فيما يتعلق باجراءات القانون العام قبل الاطراف الخصوصيين أن يقوموا بتنفيذ هذا القرار" .

ويجدر بنا أن نلاحظ بهذه المناسبة ، أن رغم ما تتمتع به الادارة من سلطات ، فان المشرع الجزائرى يجاملها ويضيف لها امتيازا أوردته المادة 320 فقرة م المذكورة اذ تعرضت لتنفيذ الأحكام القضائية الادارية في مواجهة الأطراف الخصوصيين ، بمعنى أن الاحكام الصادرة فى مصلحة الادارة قبل الافراد هي التى يجب تنفيذها ، ولم يتعرض المشرع الجزائرى للأحكام القضائية الصادرة ضد الادارة وفى مصلحة الاطراف الخصوصيين ذوى الحقوق المنهضومة من طرف الادارة .

وكان أولى بالمشرع الجزائرى الذى أقر نظام الرّقابة القضائية على أعمال الادارة ، أن يعمل على ضمان تنفيذ الأحكام الصادرة بهذا الشأن عن طريق ايجاد وسيلة قانونية يدعم بواسطتها الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الادارى ، وأن يعمل

---

(1) عامل العمالة يقصد به(Préfet) سابقا والوالي (Wali) حاليا .

./.

على ايجاد نص صريح يعطي بموجبه للقاضي الاداري سلطة متابعة الحكم لغاية تنفيذه واتخاذ الاجراءات اللازمة ضد كل من تسول له نفسه المماطلة وتعطيل تنفيذ الحكم القضائي الاداري .

ونرى ضرورة اعادة صياغة المادة 320 ق.ا.م بشكل يبين فيه قوة الاحكام القضائية الادارية والزامية تنفيذها حتى نضع حدا لكل التعسفات الادارية ، لذا نقترح على المشرع الجزائري الصياغة التالية : " الجمهورية الجزائرية تدعو وتأمر وزير . . . أو والي ولاية . . . . . أو رئيس المجلس الشعبي لبلدية . . . أو رئيس مؤسسة . . . كل فيما يخصه أن يقوم بتنفيذ هذا القرار .

يترتب على كل من تسبب فى تعطيل أو عدم تنفيذ هذا القرار مسؤولية شخصية تخضع لأحكام المادة . . . من قانون العقوبات " .

ونقترح عليه اضافة مادة فى قانون العقوبات مضمونها :
" يعاقب بالحبس لمدة سنة ، مع العزل من وظيفته كل من تسبب فى تعطيل أو عدم تنفيذ قرار صادر عن القضاء فى المواد الادارية خلال 10 أيام على أن لا يتعارض الحكم بالعقوبتين السابقتين مع جبر الضرر ان كان له محلا " .

ونعتقد أنه قد يتم القضاء على مشكلة عرقلة تنفيذ الأحكام الصادرة بشأن المنازعات الادارية ، هذه المشكلة التي لفتت انتباه السلطة السياسية ومسؤولي وزارة العدل اذ جاء فى تقرير وزير العدل سنة 1979 ما يلي : " . . . ولهذا فان الشلل الذى يصيب الأحكام غير الجزائية يكاد يكون شللا عاما .

" ان مشكل تنفيذ الأحكام يزداد حدة وتعقيدا حسب نوعية الأحكام المنفذة وأحيانا حسب الطرف المنفذ عليه" .

./.

ويقصد بالطرف المنفذ عليه هنا " الادارة" ، ثم يضيف التقرير تحت عنوان امتناع الأطراف المحكوم عليها من التنفيذ " وفى الغالب يتمثل هذا فى الادارات العمومية والمؤسسات الوطنية والولايات .

ان مشكل التنفيذ يزداد حدة ويكاد يصيب الأحكام بالجمود والشلل تجاه هذه الجهات ..." .

اضافة الى ما تقدم عن الموازنة بين كفتي الوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية تنص المادة 175 من دستور 1976 على أن القانون يحمي المتقاضي من أى تعسف أو أى إنحراف قد يصدر عن القاضي " الأمر الذى يحصّن المتقاضي من الأخطاء القضائية ، والمشكلة المطروحة ليس فى الخطأ القضائي بقدر ما هي فى الخطأ الادارى والتعسفات والانحرافات الادارية ، مما يستنتج منه أن المشرع يثق فى الادارة أكثر من القضاء ، وهذا موقف يتعين على المشرع الجزائرى تداركه .

ويرى الدكتور حسن بسيوني بهذا الصدد" أن المشاهد للحياة العملية ، يلاحظ أن الادارة هي الأكثر تعسفا من القضاء ، حيث أن القاضي هو الذى يكفل التوازن فى العلاقة غير المتكافئة بين الادارة وما تتمتع به من سلطات واسعة ، والشخص المجرد من هذه السلطات ، ثم انه اذا فصل القاضي فى المنازعة بحكم ، فانه لا يملك السلطة الفعلية لتنفيذ ما أصدره من أحكام" (1) .

---

(1) د . حسن السيد بسيوني ، المرجع المذكور أعلاه . ص . 453 .

./.

خلاصة لما ورد في هذا المطلب ، وفي خضم السلطات الواسعة الممنوحة للإدارة وأمام إنعدام الوسائل القانونية أو عدم كفايتها لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة في مجال القضاء الاداري ، نرى ضرورة تدخل المشرع الجزائري لتوفير هذه الوسائل القانونية بواسطة نص صريح يجرم من خلاله فعل امتناع أو مماطلة كل موظف اداري ، مهما كان مركزه الاداري ، أحجم عن تنفيذ الحكم القضائي الاداري ، على الشكل الذي اقترحناه بمناسبة اعادة صياغة المادة 320 ق.ا.م عسى أن يرتفع شأن القضاء في مواجهة تعسفات الادارة في الحاق الضرر بالغير .

./.

خـاتمـة

تبين من مراحل بحثنا كيفية دخول العدالة الادارية (القضاء الاداري الى بلادنا منذ بداية الاحتلال الفرنسي ، والكيفية التي استطاع بها المستعمر ارساء قواعد القضاء الاداري في الجزائر ومدى تبعيته للقضاء الموجود في فرنسا ، كما اتضح ذلك في الفصل الأول من الباب الأول .

وبنضج الوعي السياسي لدى شعبنا ، قام بثورة عارمة هزت كيان المستعمر ، توجت بالاستقلال فرحل على اثرها المستعمر وغادرت اطاراته كل الميادين الحيوية بما في ذلك جهاز القضاء ، فوجد المشرع الجزائري نفسه أمام وضعية سيئة ، وجود التشريعات الفرنسية وكل ما فيها من ويلات قد عاناها الشعب الجزائري من جهة ، ونقص مطابقي هذه التشريعات رغم عدم توافقها مع الواقع الجديد من جهة أخرى .

أمام هذه الوضعية المؤسفة حقا ، لم يجهد المشرع الجزائري نفسه في البحث عن البديل آن ذاك _ ولم يكن ثمة حل آخر في نظرنا _ فعمد في مرحلة أولى الى ترسيم واضفاء الصفة الشرعية على الحالة القانونية السائدة وفق شروط معينة .

وفي مرحلة ثانية عمل على ارساء قواعد القانون الجزائري ذو الطابع الأصلي الذي يهدف الى اعطاء دفع وتوجيه جديدين للاقتصاد الجزائري ، فصدرت بهذا الشأن عدة تشريعات ترمي الى خلق قاعدة تتماشى والنظام الاقتصادي والاجتماعي المراد انتهاجه .

في هذا المضمار ظهر الى الوجود المجلس الأعلى سنة 1963 كثمرة طيبة نتجت عن الاستقلال ، مجسدا سيادة الدولة الجزائرية ، مكونا هيئة قضائية علنيا واحدة ، وقاطعا بذلك التبعية القضائية العضوية لمجلس الدولة ومحكمة النقض الفرنسيين ، مكا تبين في الفصل الثاني من الباب الأول .

ثبت في الباب الأول ان المشرع الجزائري قد اتبع منذ الوهلة الأولى نظام الرقابة القضائية على أعمال الادارة ، وخلافا لرأي الأستاذ أحمد محيو الذي يرى في انشاء المجلس الأعلى سنة 1 9 6 3 اهدارا لأساس النظام الفرنسي وان الازدواجية قد قضي على أمرها (1)

---

(1) الدكتور أحمد محيو _ دروس في المنزعات الادارية _ المرجع المشار اليه سابقا ص37 .

فاننا نرى أن انشاء المجلس الاعلى واحداث غرفة ادارية بداخله تقوم بذات الصلاحيات الموكولة الى مجلس الدولة الفرنسي فيه تأكيد لنظام الرقابة القضائية على أعمال الادارة ، ولأول مرة منذ الاحتلال أصبحت المنازعات الادارية تنظر على درجتين في الجزائر ، الأمر الذى لم يكن موجودا من قبل .

أما كون المشرع الجزائرى قد اختار نظام الهيئة العليا الواحدة للقضاء أى المجلس الأعلى ، فان المشرع لم يختر آن ذاك بل حتمت عليه ظروف المرحلة أن يسلك هذا الاتجاه ، كما أن شكل النظام القضائي الخارجي لا يؤثر في تحديد طبيعته بمعنى أن المجلس الأعلى لا يعتبر دليلا قاطعا على وحدة النظام القضائي ، خاصة وان المحاكم الادارية المنفصلة عن القضاء العادى قد استمر وجودها - بنشاط غير منتظم - حتى دخول قانون التنظيم القضائي حيز التطبيق حيث أدمجت في المجالس القضائية الثلاثة الموجودة في كل من وهران وقسنطينة والجزائر في شكل غرف ادارية ثلاثة لا زالت لحد الآن .

فالازدواجية القضائية في القاعدة والوحدة القضائية الشكلية في القمة تلك هي طبيعة نظامنا القضائي - أو ما يسمى بنظام القضاء المختلط - السائد في المرحلة الممتدة ما بين الاستقلال والاصلاح القضائي .

أما طبيعة النظام القضائي الجزائرى بعد الاصلاح القضائي أى في المرحلة التي يعيشها حاليا بعد ان تم توحيد الهياكل القضائية كما تبين في الفصل الأول من الباب الثاني ، فاننا لم نقف في تحديدها عند حد الشكل الخارجي كما فعل البعض بل تعين علينا الدخول في جوهر هذا النظام لمعرفة طبيعته على حقيقتها الموضوعية ، حيث مكنتنا دراستنا للنظام القضائي الجزائرى في الباب الثاني من التأكد من وجود قضاء ادارى قائم بذاته في اطار النظام الموحد شكلا وقواعد قانونية خاصة بالمنازعات الادارية مختلفة تماما عن تلك المطبقة في مجال المنازعات العادية .

وقد دعمنا وجهة نظرنا بالقرار رقم 10171 الصادر عن الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى في 9 افريل 1975 والذى جاء فيه ما يلي :

" لايحق لرجال القضاء العادى أن ينظروا في قرارات الادارة أو مراجعتها وذلك تطبيقا للقواعد العامة المتعلقة بمبدأ بين السلطات " ، ومع ان الفصل بين السلطات كما ورد في هذا القرار ، لاتأخذ به بلادنا حيث تأخذ بفكرة السلطة الواحدة التي تنقسم الى عدة وظائف ، فان هذا القرار يتضمن دليلا مؤكدا لطبيعة النظام القضائي الجزائرى ، بالاضافة الى ما جاء في الباب الثاني من قانون الاجراءات المدنية اذ خصص المشرع تحت عنوان " في الاجراءات المتبعة أمام المجلس القضائي في المواد الادارية " عدة مواد لايستهان بها ، مفادها التفرقة بين المنازعات العادية والمنازعات الادارية وترسيخ الطابع الخصوصي للقضاء الادارى في بلادنا مع ملاحظة ما تتمتع به الغرف الادارية الثلاثة من اختصاصات اقليمية واسعة بالمقارنة مع الغرف الاخرى الموجودة بذات المجالس القضائية ، اذ يتعدى اختصاص الغرفة الادارية حدود الاقليم الموجود به المجلس القضائي الذى تنتمي اليه ليشمل عدة مجالس قضائية أخرى ، دون أن نهمل ما جاء في الباب الرابع من قانون الاجراءات المدنية تحت عنوان " في الاحكام الخاصة المتعلقة بالغرفة الادارية التابعة للمجلس الأعلى "، حيث حدد المشرع الجزائرى اختصاصها وبعض الاجراءات المتبعة أمامها ، الأمر الذى لم يفعله للغرف الأخرى الموجودة بذات المجلس .

وبعد ان تعرضنا الى مهام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى المتمثلة في قبول دعاوى الاستئناف والالغاء و (النقض) ، توصلنا الى أن النقض في المسائل الادارية غير موجود في بلادنا من الناحية العملية خلافا لوجهة نظر بعض الفقهاء الجزائريين .

من خلال هذه الدراسة في الفصل الأول من الباب الثاني اتضحت طبيعة النظام القضائي الجزائرى الحالي بانه موحد الشكل مزدوج الجوهر .

وقد اتضح في الفصل الثاني من الباب الثاني ، على ضوء المقارنة بين الانظمة القضائية المختلفة ، أن النظام القضائي الجزائرى لايخضع الادارة لرقابته بالشكل المتبع في الدول الانجلوساكسونية ذات النظام القضائي الموحد .

وعلى الرغم من اتباع بلادنا النظام الاشتراكي فهي تعرف نظام الرقابة القضائية ومن خلاله الغاء القرارات الادارية اللامشروعة كما تعرف التفرقة بين القانون الخاص والقانون العام خلافا لما هو عليه الوضع في الاتحاد السوفياتي ، وقد سايرت في ذلك النظام الفرنسي الذى يخضع الادارة لقانون خاص بها يطبقه عليها قاضي متخصص في حين يخضع الافراد لقانون خاص بهم يطبقه عليهم قاضي خاص ، غير ان الخلاف بينهما ان القانونين عندنا يطبقهما قاضي واحد ، حيث لا يأخذ نظامنا القضائي بتخصص القضاة .

ومهما تكن طبيعة نظامنا القضائي فان رقابته على أعمال الادارة لا تتسم بالفعالية نظرا لموقعه الضعيف تجاه الوظيفة التنفيذية ذات الصلاحيات الواسعة التي جاءت تتويجا لمرحلة الشرعية الثورية .

وبما أن بلادنا قد دخلت في عهد جديد من الشرعية الدستورية ، تبعه استقرار سياسي كما جاء في اللائحة النظامية للمؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني الذى انعقد في " ظروف عادية وفي ظل الوضوح الايديولوجي الشرعية الدستورية والاستقرار السياسي " (1) .

فاننا نلاحظ أنه قد مضى وقت والعدالة الادارية (القضاء الادارى) تعاني من ركود تام ، لا على مستوى النصوص القانونية التي تمكنها من أداء دورها الفعال فحسب ، بل وحتى

---

1) لوائح المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني المنعقد من 19 الى 22 ديسمبر 1983 . ص 31 .

على مستوى الهيئات القائمة بشأنهما من قلة عددها ، اذ نرى عدم امكانية القيام بالرقابة القضائية على أعمال الادارة من طرف أربع غرف فقط على مستوى الوطن ، لا سيما وأن تدخلات الدولة الجزائرية بهدف تحقيق المنجزات المخططة للنهوض بالتنمية الوطنية في تزايد مستمر ، لذا نقترح على المشرع الجزائري ما يلي :

1 — بعد ثبوت مبدأ الرقابة القضائية على أعمال الادارة في بلادنا ، ونظرا لكونه ناجعا في ميدان التحقيق المصلحة العامة والخاصة وضمان مشروعية الاعمال الادارية ، يجب العمل على تطويره وتدعيمه بشكل يتماشى أكثر ونمونا الاقتصادي .

2 — نظرا للعدد القليل للغرف الادارية المكلفة بالفصل في المنازعات الادارية المتزايدة ، وبهدف تقريب العدالة من المواطن ، يجب تعميم الغرف الادارية على كل المجالس القضائية الموجودة على مستوى التراب الوطني كمرحلة أولى ، على أن يعطى لها حرية وصلاحيات أكثر في مراقبة كل تصرفات الادارة لمنع التعسفات والانحرافات المنافية للقانون في مرحلة ثانية .

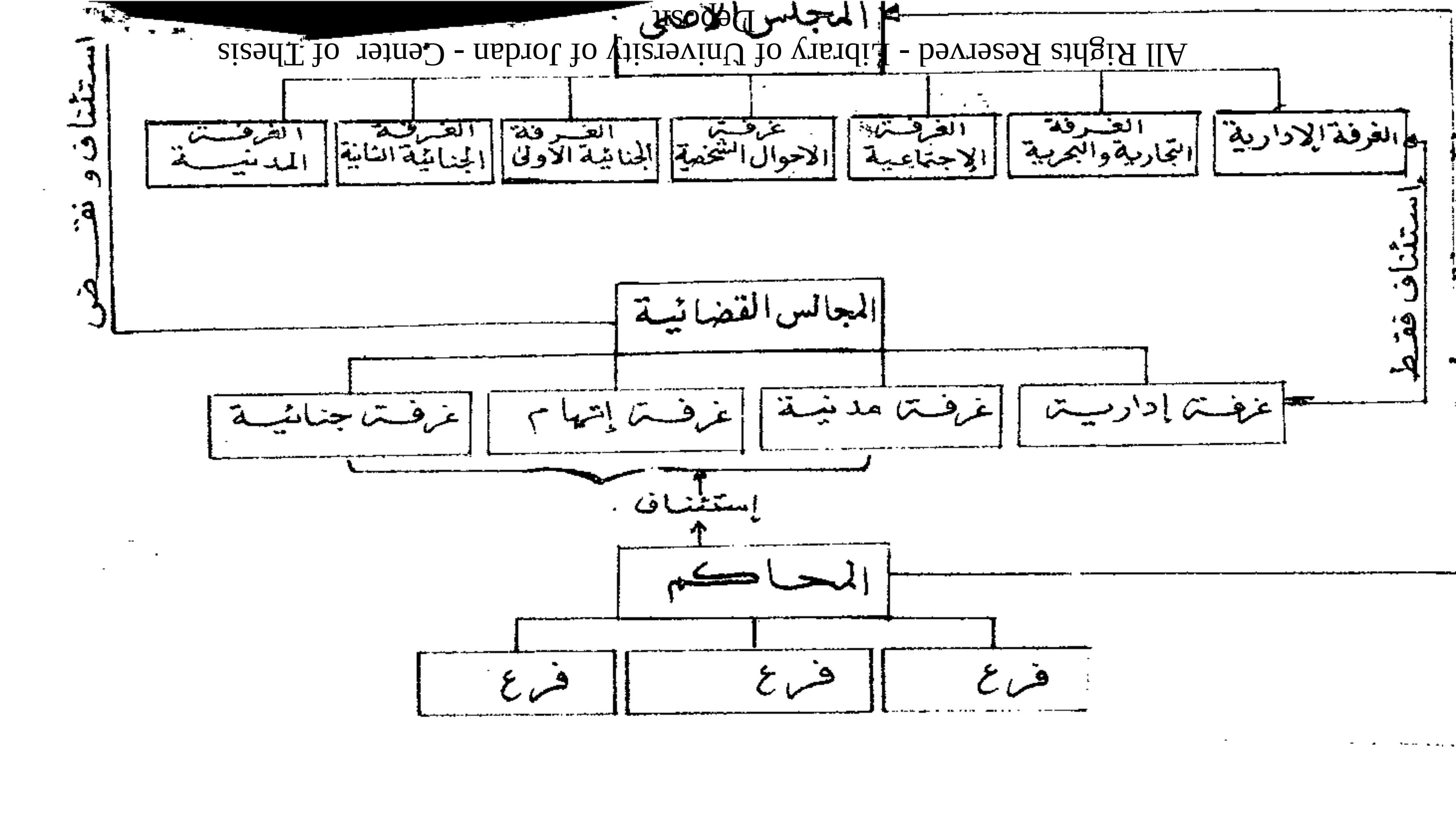
3 — اعطاء أهمية أكثر للمنازعات الادارية عن طريق منح تكوين متخصص لمن يقوم بأمر الفصل فيها ، وفتح الباب له للاجتهاد بصددها .

4 — تفاديا لكل لبس أو غموض قد يعترض الباحث في مجال المنازعات الادارية بلجوئه لقانون الاجراءات المدنية ، الامر الذي يجعل المسائل تختلط عليه ، وما دام أن ثمة فصل بين المنازعات الادارية والمنازعات العادية قد أقره المشرع الجزائري ، نرى ضرورة فصل الاجراءات الخاصة بالمنازعات الادارية في وثيقة مستقلة عن قانون الاجراءات المدنية .

./.

5 ـ اعطاء أهمية للقضاء الاداري وضمان فعاليته عن طريق تدخل المشرع باصدار نصوص قانونية ـ كما هو الحال في جمهورية مصر العربية ـ يجرم من خلالها أي امتناع أو مماطلة في تنفيذ الاحكام القضائية الادارية دون تمييز في مركز الممتنع عن التنفذ ومن ثم معاقبته جزائيا وتأديبيا وماليا .

والله ولي التوفيق
وعليه التوكل



المجلس الأعلى
الغرفة الإدارية
الغرفة التجارية والبحرية
الغرفة الإجتماعية
غرفة الاحوال الشخصية
الغرفة الجنائية الأولى
الغرفة الجنائية الثانية
الغرفة المدنيـة
استئناف و نقـض
استئناف فقط
المجالس القضائية
غرفة إدارية
غرفة مدنية
غرفة إتهام
غرفة جنائية
إستئناف
المحاكم
فرع
فرع
فرع

أمر رقم 65 - 278 مؤرخ فى 22 رجب عام 1385
الموافق 16 نوفمبر 1965 يتضمن التنظيم القضائي (1)

ان رئيس الحكومة ، رئيس مجلس الوزراء ،
- بناء على تقرير وزير العدل ، حامل الأختام ،
- وبعد استطلاع رأى مجلس الوزراء ،
يأمر بما يلي :

المادة الأولى : يؤسس فى مجموع التراب الوطنى خمسة عشر مجلسا قضائيا (2)
تحدد مراكزها كما يلى :

- الجزائر ،
- عنابة ،
- باتنة ،
- بشار ،
- قسنطينة ،
- الاصنام ،
- المدية ،
- مستغانم ،
- وهران ،
- ورقلة ،
- سعيدة ،
- سطيف ،
- تيارت ،
- تيزى وزو ،
- تلمسان ،

---

(1) الجريدة الرسمية - العدد 96 (23 نوفمبر 1965) .

(2) رفع عدد هذه المجالس الى واحد وثلاثين مجلسا قضائيا بموجب الأمر رقم 74-73 المؤرخ فى 12 يوليو 1974 . وأكد هذا العدد (31 مجلس قضائي) بموجب القانون رقم 84-13 المؤرخ فى 23 يونيو 1984 والذى يتضمن التقسيم القضائي .

./.

المادة 2: تؤسس في دائرة اختصاص كل مجلس قضائي محاكم يحدد عددها ومراكزها ودائرات اختصاصها بموجب مرسوم .

المادة 3: تبقى على حالها أحكام القانون رقم 63_ 218 المؤرخ في 18 يونيو سنة 1963 المتضمن انشاء المجلس الأعلى (1).

المادة : تحل المجالس القضائية محل محاكم الاستئناف كما تحل المحاكم محل المحاكم الابتدائية الكبرى والمحاكم الابتدائية وكل ذلك مع مراعاة التعديلات المتعلقة بالاختصاص المنصوص عليها فيما يلي والتي ستتخذ فيما بعد .

المادة 5: تنقل الى المجالس القضائية اختصاصات المحاكم الادارية كما تنقل الى المحاكم اختصاصات مجالس العمال والمشتغلين .

المادة 6: يكون تشكيل المجالس القضائية جماعيا .

المادة 7: تقضي المحاكم في جميع القضايا بقاض فرد مع مراعاة الاحكام الخاصة بمساعدي القضاة .

المادة 8: ان اجراءات المرافعة لدى المجالس القضائية والمحاكم هي اجراءات مختصرة مبدئيا .

المادة 9: ستحدد بموجب مراسيم كيفيات تطبيق هذا الأمر وبالخصوص كيفيات نقل القضايا الجارية لدى المحاكم القديمة الى المحاكم الجديدة وكذا كيفيات ثبوت صحة جميع الاعمال والاجراءات والمقررات والاحكام الابتدائية والاستئنائية الصادرة قبل اجراء العمل بهذا الأمر.

---

(1) تمم هذا القانون بموجب الأمر رقم 74_ 72 المؤرخ في 12 يوليو 1974. (الجريدة الرسمية العدد 58 الصادر في 19 يوليو 1974. صفحة 798) .

./.

المادة 10: تبقى على حالها أحكام القانون رقم 64ـ 242 المؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1384 الموافق 22 غشت سنة 1964 المتضمن قانون القضاء العسكري (1).

المادة 11: تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا الأمر .

المادة 12: سيحدد تاريخ اجراء العمل بهذا الأمر بموجب مرسوم .

....

هواري بومدين

---

(1) الغي هذا القانون بموجب المادة 335 من الامر رقم 71ـ 28 المؤرخ في 22 ابريل 1971 المتضمن قانون القضاء العسكري . (الجريدة الرسمية العدد 38 الصادر في 11 مايو 1971 . صفحة 566) .

./.

أمر رقم 74-72 مؤرخ فى 22 جمادى الثانية عام 1394 الموافق 12 يوليو سنة 1974 يتضمن تتميم القانون رقم 63 - 218 المؤرخ فى 18 يونيو سنة 1963 والمتضمن إنشاء المجلس الأعلى

ان رئيس الحكومة ، رئيس مجلس الوزراء ،

- بناء على تقرير وزير العدل ، حامل الاختام ،
- وبمقتضى الامرين رقم 65-182 ورقم 70-53 المؤرخين فى 11 ربيع الأول عام 1385 الموافق 10 يوليو سنة 1965 و18 جمادى الأولى عام 1390 الموافق 21 يوليو سنة 1970 والمتضمنين تأسيس الحكومة .
- وبعد الاطلاع على القانون رقم 63- 218 المؤرخ فى 18 يونيو سنة 1963 والمتضمن احداث المجلس الأعلى .

يأمر بما يلي :

المادة الاولى : تلغى الاحكام المنصوص عليها فى المواد 2 الى 6 من القانون رقم 63-218 المؤرخ فى 18 يونيو سنة 1963 المشار اليه اعلاه وتعوض بما يلى :

المادة 2 : تأليف المجلس : يتألف المجلس الاعلى كما يلى :

- رئيس أول ،
- نائب رئيس ،
- سبعة رؤساء غرف ،
- ثلاثة واربعون مستشارا يكلف واحد منهم بفهرس التشريع ،
- النائب العام ،
- النائب العام المساعد ،
- سبعة مدعين عامين ،
- رئيس كتابة الضبط ،
- سبعة كتاب للضبط ،

وينقسم الى سبع غرف :

- الغرفة المدنية ،
- غرفة الاحوال الشخصية ،

./.

- الغرفة التجارية والبحرية ،
- الغرفة الاجتماعية،
- الغرفة الادارية ،
- الغرفة الجنائية الاولى التي لها سلطات البت في أحكام المحاكم الجنائية والمحاكم العسكرية وغرف الاتهام وقضايا تسليم المجرمين ،
- الغرفة الجنائية الثانية التي لها سلطات البت في الاحكام الصادرة فيما يخص الجنح والمخالفات ،

المادة 3 : يقوم بمهمة الرئيس الاول والنائب العام قاضيان يعينان بقرار من وزير العدل ، حامل الاختام .

المادة 4 : يتولى الرئيس الاول والنائب العام ، كل فيما يخصه ، الادارة العامة والموظفين التابعين للمجلس الاعلى .

يرأس الرئيس الاول الجلسات الرسمية وجلسات الجمعية العامة للمجلس، كما يرأس عند الحاجة واحدة من الغرف .

ويوزع القضايا بين مختلف الغرف حسب اختصاصاتها ويخلف الرئيس الاول في حالة مانع واحد من رؤساء الغرف الاكبر سنا .

المادة 5 : الانتداب

يمكن انتداب قضاة المجالس القضائية والمحاكم بقرار من وزير العدل حامل الاختام للقيام بمهام بالمجلس الاعلى ، وفي هذه الحالة يبقى هؤلاء القضاة منتمين الى جهتهم القضائية الاصلية ويمكن استخلافهم .

المادة 6 : مكتب المجلس

يتألف مكتب المجلس الاعلى من :

1) الرئيس الاول ،
2) نائب الرئيس ،
3) الرئيس أو المستشار العميد لكل غرفة ،
4) النائب العام ،
5) النائب العام المساعد أو المدعي العام العميد .

./.

ويعقد جلساته بمساعدة رئيس كتابة الضبط .

يوزع المكتب القضاة بين مختلف الغرف كما يعين عدد ووقت الجلسات ويضبط النظام الداخلي للمجلس الأعلى .

المادة 7 : تكوين الغرف وجدول الجلسة

يمكن تجزئة كل غرفة الى اقسام بقرار من وزير العدل ، حامل الاختام بعد اقتراح من الرئيس الأول .

لا تبت أية غرفة أو أى قسم قضية الا بمحضر ثلاثة من اعضائه على الاقل .

ويمكن أن تدرس وتفصل كل غرفة أو قسم بصفة قانونية جميع القضايا المعروضة على المجلس الأعلى مهما كان نوعها .

ان الرئيس الاول ورئيس الغرفة المختصة أو الغرفة نفسها يسوغ لهم تلقائيا أو بطلب من النائب العام احالة فصل كل قضية على هيئة مكونة من غرفتين مجتمعين ، ويعين فى هذه الحالة الرئيس الاول الغرفة الملحقة بالغرفة المختصة ولا يسوغ لهذه الهيئة أن تبت بصفة قانونية الا بمحضر ستة أعضاء على الاقل ، ويرأسها الرئيس الاول أو نائبه الذى يرجح رأيه عند تعادل الاصوات .

يسوغ للهيئة المكونة من غرفتين مجتمعين ان تقرر احالة القضية على المجلس الاعلى بمجموع غرفه .

يرأس تجمع الغرف الرئيس الاول ولا بد أن يشمل هذا التجمع نائب الرئيس ورؤساء وعميدى كل من الغرف . ولا يعقد جلساته الا بمحضر خمسة عشر عضوا على الاقل وعلى شرط ان تكون جميع الغرف ممثلة . وينطق باسمه النائب العام أو النائب العام المساعد .

ويحدد جدول الجلسة لكل غرفة من طرف رئيسها ، وان وقع تجمع غرفتين أو اكثر فيحدد هذا الجدول من طرف الرئيس الاول أو نائبه .

./.

المادة 8: تعيين القضاة وكتاب الضبط

يعين قضاة المجلس الاعلى بقرار .

ويعين روؤساء كتاب الضبط وكتاب الضبط بقرار من وزير العدل ، حامل الاختام .

المادة 9: ينشر هذا الامر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .

وحرر بالجزائر في 22 جمادى الثانية عام 1394 الموافق 12 يوليو سنة 1974 .

هواري بومدين

قانون رقم 84-13 مؤرخ فى 23 رمضان عام 1404
الموافق 23 يونيو سنة 1984 يتضمن التقسيم القضائي

ان رئيس الجمهورية ،

بناء على الدستور لاسيما المادة 151-6 منه ،

وبمقتضى الامر رقم 65- 278 المؤرخ فى 22 رجب عام 1385 الموافق 16 نوفمبر سنة 1965 والمتضمن التنظيم القضائي ،

وبمقتضى الامر رقم 74-73 المؤرخ فى 22 جمادى الثانية عام 1394 الموافق 12 يوليو سنة 1974 والمتضمن احداث مجالس قضائية .

وبمقتضى القانون رقم 84-09 المؤرخ فى 2 جمادى الاولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الاقليمي البلاد .

وبناء على ما اقره المجلس الشعبى الوطنى ،

يصدر القانون التالي نصه:

المادة الاولى : يحدث فى كامل التراب الوطنى واحد وثلاثون (31) مجلسا قضائيا . يحدد مقر ودائرة اختصاص كل منه بموجب مرسوم .

المادة 2: تحدث فى دائرة اختصاص كل مجلس قضائي محاكم يحدد عددها ومقرها ودائرة اختصاص كل منها بموجب مرسوم .

يمكن احداث فروع فى دائرة اختصاص كل محكمة على مستوى البلديات .

المادة 3: تحدد بموجب مرسوم كيفيات تطبيق هذا القانون وخاصة كيفيات تحويل الدعاوى القائمة امام المحاكم القديمة الى المحاكم الجديدة ، وتبيين صفة كاتبة الدكتور والشكليات والمقررات والاحكام والقرارات التى ستصدر قبل دخول هذا القانون حيز التطبيق .

./.

المادة 4: تلغى احكام الامر رقم 74- 73 المؤرخ فى 22 جمادى الثانية عام 1394 الموافق 12 يوليو سنة 1974 المذكور أعلاه .

المادة 5: ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية(1) .

حرر بالجزائر فى 23 رمضان عام 1404 الموافق 23 يوليو سنة 1984 .

الشاذلى بن جديد

---

(1) الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة بتاريخ 26 يونيو 1984 .

1405 الموافق 28 نوفمبر سنة 1984 يعين المقدم عبد المجيد الشريف قائدا للقوات البحرية.

يسرى مفعول هذا المرسوم ابتداء من اول يناير سنة 1985.

وزارة العدل

مرسوم رقم 84 – 384 مؤرخ فى 29 ربيع الاول عام 1405 الموافق 22 ديسمبر سنة 1984 يتضمن تطبيق القانون رقم 84 – 13 المؤرخ فى 23 رمضان عام 1404 الموافق 23 يونيو سنة 1984 والمتعلق بالتقسيم القضائى وتحديد العدد والمقر ودائرة الاختصاص الاقليمى للمجالس القضائية والمحاكم.

إن رئيس الجمهورية،

– بناء على تقرير وزير العدل،

– وبناء على الدستور، لاسيما المادتان 111 – 10 و 152 منه،

– وبمقتضى القانون رقم 84 – 09 المؤرخ فى 2 جمادى الاولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الاقليمى للبلاد،

– وبمقتضى القانون رقم 84 – 13 المؤرخ فى 23 رمضان عام 1404 الموافق 23 يونيو سنة 1984 والمتضمن التقسيم القضائى،

– وبمقتضى الامر رقم 66 – 154 المؤرخ فى 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الاجراءات المدنية – المعدل والمتمم،

– وبمقتضى الامر رقم 66 – 155 المؤرخ فى 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الاجراءات الجزائية، المعدل والمتمم،

يرسم مايلى :

المادة الاولى : يحدد هذا المرسوم كيفيات تطبيق القانون رقم 84 – 13 المؤرخ فى 23 يونيو سنة 1984 المذكورة أعلاه، ويعين، طبقا للجدولين الملحقين به، دائرة اختصاص المجالس القضائية والمحاكم، وعددها ومقارها.

المادة 2 : يمكن انشاء فروع فى دائرة اختصاص المحاكم على مستوى البلديات بقرار من وزير العدل.

ويحدد فيه أيضا دائرة اختصاص هذه الفروع ومقارها.

المادة 3 : تحدد دوائر اختصاص المحاكم التالية بصفة مؤقتة، والى أن يتم تنصيبها كما يلى :

1 – يمتد اختصاص محكمة الشلف الى دائرة اختصاص محكمة بوقادير،

2 – يمتد اختصاص محكمة أميزور الى دائرة اختصاص محكمة سيدى عيش،

3 – يمتد اختصاص محكمة بشار الى دائرة اختصاص محكمة العبادلة،

4 – يمتد اختصاص محكمة معسكر الى دائرة اختصاص محكمة غريس،

5 – يمتد اختصاص محكمة جانت الى دائرة اختصاص محكمة ايليزى.

المادة 4 : تعقد محاكم أميزور وحمام بوحجر جلساتها مؤقتا الى أن يتم تنصيبها نهائيا على التوالى في القصر وعين الاربعاء.

المادة 5 : تبقى الاجراءات القائمة أمام الجهات القضائية القديمة الى غاية 31 ديسمبر سنة 1984، تابعة الى نفس هذه الجهات دون أن تقع احالتها الى جهة قضائية أخرى مختصة محليا.

المادة 6 : تسرى أحكام المادة الخامسة المذكورة أعلاه، على الاجراءات الجزائية المتعلقة بالجنح أو المخالفات القضائية الى غاية 31 ديسمبر سنة 1984 أمام مكاتب التحقيق أو النيابة.

... الاجراءات الجنائية التي
...ت موضوع قرار احالة بتاريخ 31 ديسمبر سنة
... أمام محكمة الجنايات المختصة سابقا مع
...ساص هذه الجهة القضائية.

المادة 8 : تحال بقوة القانون الاجراءات
...ئية باستثناء تلك المتعلقة بالحبس الاحتياطي
...فرف اتهام المجالس القضائية المختصة
...يا. لما كانت هذه الاجراءات موضوع أمر
... الملف وأدلة الاقناع الى النائب العام
...خ 31 ديسمبر سنة 1984، أو توجد معلقة أمام
... اتهام المجالس القضائية القديمة.

المادة 9 : تحال الاجراءات الجنائية الجاري
...لتحقيق على حالتها الى قضاة التحقيق لدى
...م المختصة اقليميا من الآن فصاعدا.

المادة 10 : لا يتم تجديد العقود والاجراءات والاحكام التي صدرت قبل 31 ديسمبر سنة 1984 باستثناء التكاليف بالحضور والاستدعاءات الموجهة الى الاطراف أو الى الشهود.

تنتج التكاليف بالحضور والاستدعاءات آثارها العادية القاطعة للتقادم ولو لم يقع تجديدها.

المادة 11 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 29 ربيع الاول عام 1405 الموافق 22 ديسمبر سنة 1984.

الشاذلي بن جديد

الملحق الاول
الاختصاص الاقليمي للمجالس القضائية

المجلس القضائي	المقر	الولاية
...ر	ادرار	أدرار
...لف	الشلف	الشلف ـ عين الدفلى
...واط	الأغواط	الاغواط ـ غرداية
البواقي	أم البواقي	أم البواقي ـ خنشلة
...ـة	باتنة	باتنة
...ايـة	بجاية	بجاية
...ـرة	بسكرة	بسكرة ـ الوادى
...ار	بشار	بشار ـ تيندوف
...دة	البليدة	البليدة ـ تيبازة
...يرة	البويرة	البويرة
...غست	تمامنغست	تمامنغست

المجلس القضائي	المقر	الولاية
تبسة	تبسة	تبسة
تلمسان	تلمسان	تلمسان
تيارت	تيارت	تيارت ـ تيسمسيلت
تيزي وزو	تيزي وزو	تيزي وزو ـ بومرداس
الجزائر	الجزائر	الجزائر
الجلفة	الجلفة	الجلفة
جيجل	جيجل	جيجل
سطيف	سطيف	سطيف ـ برج بوعريريج
سعيدة	سعيدة	سعيدة ـ النعامة ـ البيض
سكيكدة	سكيكدة	سكيكدة
سيدي بلعبس	سيدي بلعباس	سيدي بلعباس ـ عين تموشنت
عنابة	عنابة	عنابة ـ الطارف
قالمة	قالمة	قالمة ـ سوق أهراس
قسنطينة	قسنطينة	قسنطينة ـ ميلة
المدية	المدية	المدية
معسكر	معسكر	معسكر
المسيلة	المسيلة	المسيلة
مستغانم	مستغانم	مستغانم ـ غليزان
ورقلة	ورقلة	ورقلة ـ اليزي
وهران	وهران	وهران

المراجع باللغة العربية

1 ـ د . ابوزيد فهمي ، القضاء الاداري ومجلس الدولة ، الطبعة الثالثة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية 1966 .

2 ـ د . الغوثي بن ملحة ، القانون القضائي الجزائري ، محاضرات السنة الثالثة الجزء الاول ، ديوان المطبوعات الجامعية 1982 .

3 ـ د . حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الاول ، نظرية المرفق العام ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1984

4 ـ د . حسن السيد بسيوني ، دور القضاء في المنازعات الادارية (رسالة دكتوراه) عالم الكتب ، القاهرة 1981 .

5 ـ د . حسين مصطفى حسين ، القضاء الاداري ، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية 1982 .

6 ـ د . حسن علّام ، موجز القانون القضائي الجزائري ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، 1972 .

7 ـ د . توفيق الشاوى ، محاضرات في المبادئ الأساسية للتنظيم القضائي في البلاد العربية ، معهد الدراسات العربية العالية ، جامعة الدول العربية 1975 .

8 ـ د . سعد عصفور و د . محسن خليل ، القضاء الاداري ، منشأة المعارف الاسكندرية .

9 ـ د . سعد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على أعمال الادارة في الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة (رسالة دكتوراه) الطبعة الاولى ، دار الفكر العربي 1976

10 ـ د . سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري ، الكتاب الثاني ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام ، دار الفكر العربي 1977 .

11 ـ د . عبد العزيز خليل بدوى ، الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الادارية العليا ، دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1970 .

12 ـ د . عثمان خليل عثمان ، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الادارة ، دراسة مقارنة ، الطبعة الخامسة ، عالم الكتب ، القاهرة 1962 .

13- د . عمار عوابدى ، دروس في القانون الاداري ، ديوان المطبوعات الجامعية 1979 .

14- د . فؤاد العطار ، القضاء الاداري ، دار النهضة العربية .

15- د . محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وأحكام القانون الاداري (دراسة مقارنة) الاسكندرية .

16- د . محمد الشريف صلاح باي ، ملف مستندي العدالة في الجزائر ، 1969 .

17- د . محمد حلمي ، القضاء الاداري ، قضاء الالغاء ، القضاء الكامل ، اجراءات التقاضي ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1975 .

18- د . محمد بشير ، الاستئناف كطريق طعن عادي في الاحكام الادارية في الجزائر (بحث ماجستير) تحت اشراف الدكتور حماد محمد شطا .

19- <u>وثائق ونصوص قانونية</u> .

أ - قانون 63- 218 المتضمن انشاء المجلس الاعلى الصادر بتاريخ 18جوان 1963 .

ب - قانون التنظيم القضائي الصادر بالامر رقم 65-278 بتاريخ 17نوفمبر1965 .

ج - قانون الاجراءات المدنية الصادر بالامر رقم 66-154 المؤرخ في 8يونيو 1966 .

د - المرسوم رقم 66-161 الصادر بتاريخ 8جوان 1966 المتعلق بتسيير المجالس والمحاكم .

هـ - الامر رقم 69-27 الصادر بتاريخ 13ماي 1969 المتضمن القانون الاساسي للقضاة .

و - أمر رقم 74-72 الصادر بتاريخ 12 يوليو 1974 والمتمم لقانون 63-218 الخاص بانشاء المجلس الأعلى .

ز - الميثاق الوطني 1976 .

ح - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر سنة 1976 .

ط - قانون رقم 84-13 المؤرخ في 23 يونيو 1984 يتضمن التقسيم القضائي .

./.

ى - تقريـر وزير العدل السابق حول وضعية القضاء حتى سنة 1979 ، وزارة العدل 1979.

ق - نشرة القضاة الصادرة عن وزارة العدل ، مديرية الوثائق 1980 .

ر - لـوائح المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني المنعقد بالجزائر من 19 الى 22 ديسمبر 1983 ، ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1983 .

1 - AUBY (J.M) et R. DRAGO, traité du contentieux administratif T1 - 2ème édition, L.G.D.J Paris 1975.

2 - BONTEMS (Claude) - Les origines de la Justice administrative en Algérie - R.A.S.J. volume XII N°2 et 3 Sept. 1975.

3 - BORELLA (F) Introduction au droit administratif, (l'unité de juridiction en Algérie). Alger 1971.

4 - BRAIBANT (Guy), QUESTIAUX (Nicole), WIENER (Céline) - Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens (Etude comparative) Editions C.U.J.A.S 1973.

5 - DEBBASCH (Charles) - Procèdure administrative contentieuse et procèdure civile - L.G.D.J. Paris 1962.

6 - DE LAUBADERE (André) - Traité de Droit administratif T1 et T2, 8ème édition L.G.D.J. 1980.

7 - DEBBASCH (Charles) - contentieux administratif - DALLOZ. Paris 1978.

8 - JOINVILLE (J.L) - le contentieux administratif, Bulletin des magistrats N°2, Ministère de la Justice, Avril-Juin 1970.

9 - JOINVILLE (J.L) - Organisation et procèdure judiciaire, T1, Imprimerie centrale d'ANNABA - 1971.

10 - KHEMILI (Aïcha-Sonia) - le Contrôle de l'administration au Maghreb - (Dossier pédagogique) C.M.E.R.A. 1982.

11 - LE JEUNE (Yves) - La phase non contentieuse du litige administratif, R.A.S.J volume XIV N°1 - Mars 1977.

12 - LOURDJANE (A) - Code procèdure civile Algérien R.A.S.J volume XIV, N°4, Décembre 1977.

13 - LAMPUE (P) - La justice administrative en Algérie, R.J.P.I. (II) - 1969.

14 - MAHIOU (A) - Cours de contentieux administratif - Fascicule 1 et 2 - 2ème édition 1981.

15 - MOMY (René) - Etude comparée des conseils de préfecture en France et en Algérie - Thèse de Doctorat - Algérie 1932.

.../...

16 - MATHIOT (André) - Pouvoir judiciaire ou fonction judiciaire Annuaire juridique 1969.

17 - ODENT (R) - Contentieux administratif (système français) Paris 1966.

18 - Protocole judiciaire - 23 Août 1962 - Paris J.O 1962.

19 - O. RENARD -PAYEN - L'expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux - Thèse Paris 1964.

20 - SALAHEDDINE (A) - de quelques aspects du nouveau Droit judiciaire algérien - Revue Algérienne des Sciences Juridiques N°2 - 1969 -

21 - VEDEL (G) - Droit administratif - Paris - 1973.

22 - YAGLA (M.B) - La justice administrative en Algérie - Thèse de Doctorat - Alger 1972.

23 - WEIL (P), LONG (M), BRAIBANT (G) - Les grands arrêts de la jurisprudence administrative 7ème édition - Sirey - 1978.

الفهـــــرس

صفحة

./.

صفحـــة

الباب الثاني

./.

صفحة

./.

صفحة